

DOI 10.4467/24497800RAP.17.016.7067

<http://www.ejournals.eu/RAP/>

ISSN 2449-7800 (online), ISSN 2449-7797 (druk), s. 280–293

ŁUKASZ ZWEIFFEL¹

Demokracja partycypacyjna w Holandii na poziomie lokalnym. Analiza wybranych przykładów

„Demokracja” jest terminem wieloznacznym i często nadużywanym, mówi o niej nie tylko politycy krajów uznanych od lat za stabilne demokracje, ale i przywódcy państw, które z tym systemem mają mało wspólnego. Nawet w państwach demokratycznych, gdy pojawia się on w dyskursie politycznym, ma wiele znaczeń. Pierwotnie demokracja oznaczała władzę ludu, rozumianą jako demokracja bezpośrednia (demokracja ateńska), obecnie jednak, gdy mówimy o demokracji, mamy najczęściej na myśli demokrację pośrednią, kiedy to lud rządzi, przynajmniej w teorii, poprzez wybranych przez siebie przedstawicieli. W praktyce różnie to bywa, coraz częściej mowa jest o alienacji elit władzy, utracie kontaktu rządzących z rządzonymi². Pojawiają się nawet zdania, że lud w swych demokratycznych wyborach staje się coraz bardziej niedojrzały i kieruje się wyłącznie emocjami. Takie opinie dało się słyszeć m.in. po wynikach referendum przesądzającego o Brexicie, protestach przeciwko Transatlantyckiemu Partnerstwu w dziedzinie Handlu i Inwestycji czy wyborze Donalda Trumpa na prezydenta USA³. W związku z tym coraz częściej mówi się o kryzysie demokracji, dlatego w wielu krajach zaczęto uważać, że obecna formuła demokracji przedstawicielskiej nie jest już wystarczająca i należałoby ją poszerzyć, a jej uzupełnieniem może stać się demokracja partycypacyjna (w polskiej literaturze przedmiotu zamiennie używany bywa termin „demokracja uczestnicząca”).

Celem niniejszego artykułu jest opis oraz analiza wybranych przykładów demokracji partycypacyjnej w Holandii, w związku z tym będzie miał on charakter analityczno-opisowy, za podstawę przyjmując tzw. źródła zastane, w skład których wchodzi m.in. dane zawarte w publikacjach zawar-

1 Dr. hab. Łukasz Zweiffel, Instytut Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie.

2 Z. Bauman, *Globalizacja – i co z tego dla ludzi wynika*, Warszawa 2000, s. 18–16.

3 A. Robert, *Demokratyczne niemyślenie*, „Le Monde diplomatique” nr 10/128, październik 2016, s. 3–4.

tych i artykułach naukowych, informacje statystyczne, dane urzędowe, akty normatywne, wybrane informacje prasowe, wyniki badawcze publikowane w Internecie bądź udostępnione przez holenderskie instytucje badawcze.

1. Demokracja partycypacyjna

Demokrację partycypacyjną można uważać za próbę urzeczywistnienia idei demokratycznego uprzedmiotowienia oraz politycznej partycypacji, a jak twierdzą niektórzy, jest ona swoistym kompromisem pomiędzy demokracją bezpośrednią a demokracją przedstawicielską⁴. Podobnego zdania są niektórzy holenderscy badacze, którzy twierdzą, że demokracja partycypacyjna stanowi uzupełnienie demokracji parlamentarnej. Jej zadaniem jest włączenie jak najliczniejszej grupy obywateli w podejmowanie ważnych dla danej społeczności decyzji⁵.

Zwolennicy tej formy demokracji uważają, że udział mieszkańców w zarządzaniu swoimi lokalnymi sprawami, decydowaniu o inwestycjach oraz wydatkach jest prawdziwą demokracją, znacznie różniącą się od demokracji przedstawicielskiej, w której aktywność obywatelska ogranicza się w zasadzie do aktu głosowania, na którym kończy się władza ludu (bowiem możliwości wpływu wyborców na decyzje jego przedstawicieli są często znacznie ograniczone). Ponadto demokracja uczestnicząca może stać się jednym ze sposobów odbierania politykom i urzędnikom monopolu na rozporządzanie finansami publicznymi⁶. Umożliwia ona obywatelom bezpośrednie decydowanie o wielkości i podziale budżetowych pieniędzy, ale też na dłuższą metę edukuje i socjalizuje oraz tworzy przestrzeń dla aktywnych osób⁷.

W sporządzonym dziesięć lat temu przez Radę Naukową ds. Polityki Rządowej (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid – WRR, *think-tank* opracowujący raporty dla rządu holenderskiego) raporcie zatytułowanym *Zaufanie w sąsiedztwie, na osiedlu* stwierdzono, że aktywność mieszkańców w swoich miejscach zamieszkania może być traktowana jako antidotum na powszechną atrofię społeczną. Dlatego w Holandii lokalne władze i instytucje społeczne poszukują sposobu na odnalezienie, jak to nazywają „lokalnej energii”. W trakcie debaty o demokracji uczestniczącej w tym państwie czasem pojawia się pojęcie *Doe-democratie* (aktywna demokracja lub demokracja czynu), które używane jest najczęściej w kontekście aktywności mieszkańców małych miejscowości, odpowiedników polskich wsi. Mówiąc o aktywnej demokracji, ma się najczęściej na myśli

4 R. Górski, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Kraków 2007, s. 32.

5 *Europa in Nederland*, Den Haag, Amsterdam 2007, s. 94.

6 R. Górski, *Bez państwa...*, s. 43, 53.

7 *Demokracja partycypacyjna*, <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,8307> (dostęp: 2.01.2017).

działania rozumiane jako pewnego rodzaju czynny społeczne, takie jak uporządkowanie przez okolicznych mieszkańców zieleńców, sadzenie zieleni, organizacja festynów czy imprez osiedlowych⁸. Jednak ten typ aktywności, choć niewątpliwie cenny dla lokalnych społeczności, bliższy jest wspomnianym już czynom społecznym, dlatego nie zostanie on szerzej omówiony w niniejszych rozważaniach.

2. Podstawy prawne demokracji partycypacyjnej w Holandii

Demokracja partycypacyjna regulowana jest w tym kraju przez ustawodawstwo krajowe i unijne. W Konstytucji Królestwa Holandii z 28 marca 1814 r., według stanu prawnego z 2016 r., nie ma zapisu dotyczącego kwestii demokracji partycypacyjnej, za bliskie tej formie demokracji można uznać jedynie niektóre artykuły tej konstytucji. Należą do nich art. 5: „Każdy ma prawo zwracać się z pisemnymi petycjami do kompetentnej władzy” oraz art. 9: „Uznaje się prawo do zgromadzania się i demonstracji, ale każdy ponosi za to odpowiedzialność przewidzianą w ustawie”. Nie są to jednak zapisy wprost traktujące o demokracji uczestniczącej.

Prawo unijne już nieco konkretniej precyzuje prawa obywatela do bezpośredniego uczestnictwa w procesach demokratycznych. Zgodnie z art. 10 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) po zmianach wprowadzonych Traktatem z Lizbony: „Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela”. Ponadto w myśl art. 11: „1. Za pomocą odpowiednich środków instytucje umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiedanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii. 2. Instytucje utrzymują otwarte, przejrzyste i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim”.

Kolejnym aktem prawnym regulującym sprawę demokracji uczestniczącej w Holandii jest ustawa o samorządzie terytorialnym, prawo gminne (nid. Gemeentewet), a dokładniej art. 150, według którego „Rada gminy przyjmuje rozporządzenie ustanawiające zasady dotyczące sposobu, w jaki mieszkańcy i zainteresowane strony biorą udział w przygotowywaniu polityk miejskich”⁹. Przepis ten daje samorządowi lokalnemu daleko idącą autonomię w określaniu form i zasad demokracji partycypacyjnej w danej gminie, to od władz gminnych w zasadzie zależy, w jaki sposób i w jakim zakresie mieszkańcy będą mieli wpływ na to, co dzieje się w ich najbliższym otoczeniu. Ostatnim aktem prawnym regulującym sprawę

⁸ L. Vermeij, J. Gieling, *De dorpsbeveiliging doe-democratie. Lokaal burgerschap bekeken vanuit verschillende groepen dorpsbewoners*, Den Haag 2016, s. 5.

⁹ BWBR0005416/2017-07-01, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2017-07-01> (dostęp: 13.07.2017).

demokracji uczestniczącej na poziomie lokalnym jest ustawa o pomocy społecznej (nid. *Wet maatschappelijke ondersteuning*). Artykuł 11, który dotyczy również kwestii związanych z pomocą społeczną, brzmi następująco: „1. Burmistrz wraz z zarządem gminy włącza mieszkańców gminy w przygotowanie polityk społecznych w sposób przewidziany w rozporządzeniu przyjętym zgodnie z art. 150 prawa gminnego. 2. Burmistrz i zarząd gminy umożliwia mieszkańcom wychodzenie z własnymi propozycjami kierunków polityki wsparcia społecznego. 3. Burmistrz i zarząd gminy dostarcza ją wszelkich niezbędnych informacji w zakresie prowadzonej polityki społecznej. 4. Burmistrz i zarząd gminy w przygotowaniu polityk społecznych muszą uwzględnić interesy tych mieszkańców, którzy nie mogą z różnych powodów aktywnie włączyć się w tworzenie polityki społecznej gminy”¹⁰.

Powyższa ustawa w zasadzie dotyczy pomocy społecznej, jednak w praktyce dotyczy spraw związanych z demokracją uczestniczącą, bowiem w Holandii kwestie pomocy społecznej są regulowane na poziomie gminnym i mieszkańcy posiadają głos doradczy w sprawach określania kierunków polityki społecznej swojej gminy. Może mieć to formę ankiet pisemnych lub digitalnych albo spotkań z obywatelami.

Na wspomnianych aktach prawnych (prawo gminne i ustawa o pomocy społecznej) w zasadzie opiera się demokracja partycypacyjna na szczeblu lokalnym w Holandii. Nie są one zbyt szczegółowe, pozwalają władzom gmin wybrać takie rozwiązania systemowe, które ich zdaniem będą najlepiej się sprawdzały w tych gminach. Jedynym wyjątkiem są przepisy dotyczące referendum gminnego, które szczegółowo regulują art. 147, 149 i 150 wspomnianego już prawa gminnego. W oparciu o nie można zorganizować referenda gminne, które w Holandii uznane są za jedną z form demokracji partycypacyjnej¹¹.

3. Demokracja partycypacyjna na poziomie gminnym – wybrane przykłady

W Holandii wyróżnia się kilka podstawowych form demokracji partycypacyjnej, do najbardziej sformalizowanych należy referendum, można tu również zaliczyć formalną inicjatywę obywatelską i budżet partycypacyjny, mniej sformalizowane zaś to spotkania informacyjne (nid. *informatiebijeenkomsten*), „spotkania wieczorne” (nid. *inspraakavond*), ankiety (w formie pisemnej, papierowej oraz digitalnej, cyfrowej), spotkania wyselekcjonowanych grup (nid. *Burgerpanel* – np. spotkania młodzieży, seniorów, osób niepełnosprawnych). Odbywają się wtedy, gdy gmina planuje zmiany,

¹⁰ § 2 Gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders, <http://maxius.nl/wet-maatschappelijke-ondersteuning/artikel11> (dostęp: 13.07.2017).

¹¹ *Verordening inspraak, burgerinitiatief en referenda Rotterdam 2014*, Gemeenteblad 2013, http://www.bis.rotterdam.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=153467/type=pdf/Verordening_inspraak__burgerinitiatief_en_referenda_Rotterdam_2014.pdf#search=>inspraak burgerinitiatief en referenda Rotterdam» (dostęp: 2.01.2017).

które mogą dotknąć określone grupy społeczeństwa), G1000 (nid. *burger-top* – spotkania mieszkańców, na których wraz z przedstawicielami władz omawiają ważne dla nich kwestie)¹².

Rada Naukowa ds. Polityki Rządowej rozróżnia następujące formy demokracji uczestniczącej: bezpośrednie spotkania i rozmowy z rządzącymi oraz pośrednie, za pomocą internetu (nid. *digitale of e-democracy*)¹³.

Jak wspomniano, jedną z najbardziej sformalizowanych form demokracji partycypacyjnej w Holandii są referenda, które w tym państwie mają status doradczy, niewiążący – dotyczy to zarówno referendów na poziomie krajowym, jak i lokalnym¹⁴. Być może jest to jeden z powodów, dla których referendum gminne nie jest tak upolitycznione jak w Polsce, gdzie najczęściej kojarzy nam się z kwestią wotum nieufności do rządzących w danym powiecie i gminie.

W Holandii, z racji tego, że referenda mają jedynie doradczy charakter, mają one bardzo praktyczny wymiar. Bardzo często w referendach gminnych pyta się obywateli o konkretne rzeczy, np. co i w jaki sposób chcą zmienić w swojej gminie. Zdarzały się też przypadki rozpisania referendum w sprawach politycznych, tak miało miejsce w latach 2001–2008, kiedy w niektórych gminach odbywały się referenda konsultacyjne (nid. *burgemeestersreferendum*) w sprawie wskazania kandydatów na burmistrza¹⁵.

Prawo do zainicjowania referendum mają zarząd gminy lub mieszkańcy (inicjatywa obywatelska). Uczestniczyć w nim mogą wszyscy zameldowani mieszkańcy danej gminy, nie jest wymagane holenderskie obywatelstwo. W przypadku zainicjowania przez obywateli referendum gminnego wyróżniamy trzy fazy: przygotowawczą, zbierania podpisów oraz wykonawczą. Na początku ustalany jest cel referendum, potem organizowana jest debata publiczna, określana data referendum, formułowane pytania do referendum (mają być proste i jednoznaczne), tę fazę początkową kończy wystąpienie do zarządu gminy o formularz do głosowania. Kolejna faza to zbieranie podpisów, wymagana ilość zależy od wielkości gminy (proporcjonalnie do liczby mieszkańców, gminy ustalają same, o jaki procent uprawnionych jest konieczny), uprawnieni są mieszkańcy gminy mający skończone mini-

12 A. Domingo, *Monitor Burgerparticipatie 2016*, Den Haag 2016, s. 6.

13 *Europa in Nederland...*, s. 94.

14 *Ibidem*, s. 88.

15 Takie referenda nie odbywały się wcześniej w Holandii, bowiem burmistrz mianowany jest formalnie przez króla, praktycznie przez premiera, tutaj wyborcy spośród dwóch kandydatów wysuniętych przez Koronę wskazywali tego, który miałby zostać ich zdaniem burmistrzem. Pomysł się nie przyjął, frekwencja była bardzo niska, co przesądziło o zakończeniu tego typów referendów. Przykładowo w gminie Utrecht w 2007 r. odbyło się *burgemeestersreferendum*, którego celem było wskazanie jednego z dwóch kandydatów na burmistrza. Musiało ono zostać powtórzone, bowiem nie uzyskano wymaganej frekwencji, wyniosła ona zaledwie 10% przy wymaganych 30%. Niską frekwencję tłumaczono tym, że kandydaci należeli do tej samej partii. Szerzej *Referendum Utrecht draait uit op fiasco*, PZC, 11.10.2007, s. 1.

mum 16 lat, niekarani, nie jest, jak już wspomniano, wymagane obywatelstwo holenderskie.

Po zebraniu określonej liczby podpisów wniosków o referendum wraz z podpisami jest rozpatrywany przez radę gminy, która decyduje, czy uzasadnione jest rozpoznanie referendum, bowiem czasem mieszkańcy występują we wniosku o referendum np. w sprawie placów zabaw, a tego typu kwestie można rozwiązać za pomocą zwykłej petycji czy działań administracyjnych (pamiętajmy, że organizacja referendum generuje okazałe koszty, dlatego w sprawach, które można załatwić bez rozpisywania referendum, nie będzie ono organizowane). Ostatnia faza wykonawcza to udział uprawnionych mieszkańców gminy w głosowaniu.

Referenda zainicjowane przez obywateli mają jedynie charakter konsultacyjny, ich wynik nie jest wiążący. Uważa się, że z reguły to mieszkańcy chcą przedstawić swoje zdanie władzom miasta, ale podobnie jest w przypadku odgórnej inicjatywy, kiedy to politycy występują z inicjatywą rozpisania referendum¹⁶. W przypadku referendum zainicjowanego przez jednego lub więcej członków rady projekt musi zostać przedstawiony przewodniczącemu rady z dokładnym uzasadnieniem. Przewodniczący rady gminy ma obowiązek upublicznić wniosek w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie. Może to zrobić za pomocą obwieszczeń, ogłoszeń w miejscowej prasie, informacji internetowej itd. Powołana zostaje niezależna od władz gminy komisja referendalna, która ustala termin, sposób głosowania, przelicza głosy i ogłasza wynik¹⁷. W Holandii ze względu na obszar, który obejmuje referendum, można wyróżnić dwa rodzaje referendum gminnego – obejmujące całe miasto lub wybrane dzielnice.

Przykładowo w Rotterdamie 30 listopada 2016 r. odbyło się referendum konsultacyjne w sprawie wizji rozbudowy i kierunków rozwoju miasta. Mieszkańcy od 25 sierpnia mogli zapoznać się z pytaniami, które miały być poddane głosowaniu. Wcześniej, nim doszło do ustalenia pytań, odbyły się otwarte zebrania rady gminy, na których ustalano te kwestie¹⁸.

Podejście do samej instytucji referendum w Holandii jest niejednoznaczne, część polityków jest przekonana, że stanowi ono narzędzie wykorzystywane przez populistów (przykładem może być tu referendum przeciwko przyjęciu Ukrainy do UE). Zwolennicy tej metody partycypacji obywatelskiej są jednak przekonani, że referendum, a w szczególności referendum lokalne, są dobrym narzędziem, służącym ożywieniu demokracji, poza tym pozwalają władzy lokalnej przyciągnąć i zainteresować sprawami gminy szerokie rzesze jej mieszkańców¹⁹. Część krytyków uważa jednak, że ten rodzaj referendum nie jest do końca w pełni demokratyczny, bowiem

16 *Referendum*, <http://www.rotterdam.nl/referendum> (dostęp: 2.01.2017).

17 *Ibidem*, s. 8.

18 *Woonvisie 2030*, <http://www.rotterdam.nl/woonvisie> (dostęp: 2.01.2017).

19 *Vertrouwen in burgers*, Den Haag 2012, s. 172.

politycy proszą mieszkańców tylko o opinie, a decyzje ostateczne podejmują sami²⁰.

Referenda konsultacyjne odbywają się czasami w holenderskich gminach i – jak już wcześniej wspomniano – władze gmin pytają w nich o stosunek obywateli do konkretnych rozwiązań. Tego typu referendum odbyło się przykładowo w 2015 r. w Tilburgu. Poproszono o opinię mieszkańców na temat projektu przebudowy terenów wokół ratusza miejskiego i części samego ratusza²¹. Samorządowcy w ramach wprowadzania zasad demokracji uczestniczącej zaprosili mieszkańców do współpracy pod hasłem *Dat kan ik beter* (ja zrobię to lepiej). Mieszkańcy Tilburga mogli zgłaszać swoje pomysły na innowacje dotyczące wszystkich zadań wykonywanych przez gminę i finansowanych z budżetu gminnego²².

Kolejna forma demokracji uczestniczącej to *inspraakavond*, dosłownie „spotkania wieczorne”, organizowane po to, by obywatele mogli swobodnie wypowiedzieć się na temat ważnych dla nich w tym momencie kwestii. Kluczowe przy tego rodzaju spotkaniach jest dotarcie do jak największej liczby zainteresowanych, dlatego informacje o nim umieszczane są w prasie lokalnej oraz na stronach internetowych. Zgromadzenie ma charakter przede wszystkim informacyjny, pozwala nie tylko mieszkańcom wypowiedzieć się na wybrane tematy, ale i władzom lokalnym poznać zdanie obywateli²³. *Inspraakavond* oznacza nie tylko uczestnictwo w rozmowie na dany temat, ale także możliwość wystosowania pytania na piśmie²⁴. Czasem tego typu spotkania zamieniają się w protesty przeciwko rozwiązaniom proponowanym przez władze danej gminy. *Inspraakavond* może mieć burzliwy przebieg, wcale nie musi się ograniczać do samych konsultacji, jak miało to miejsce w 2012 r. w gminie Harlem, gdzie spotkanie zamieniło się w protestacyjny wiec przeciwko lokalizacji i budowie centrum dla bezdomnych i narkomanów²⁵.

Kolejną formułą demokracji uczestniczącej w Holandii na poziomie lokalnym jest *Burgerpanel* (panel obywatelski). Ma on formę ankiety, uprawnieni do jej wypełnienia są mieszkańcy danej gminy, którzy ukończyli 18. rok życia. Nie jest wymagane obywatelstwo holenderskie, a jedynie zameldowanie w danej miejscowości. Liczba organizowanych paneli oby-

20 *Ibidem*, s. 206.

21 *Tilburgstemt in met 'inleidend verzoek' referendum Stadhuisplein*, „Brabants Dagblad” 3 november 2015, <http://www.bd.nl/regio/tilburg-e-o/tilburg/tilburg-stemt-in-met-inleidend-verzoek-referendum-stadhuisplein-1.5399869> (dostęp: 2.01.2017).

22 *Veelgestelde vragen over 'Dat kan ik beter'*, <https://www.tilburg.nl/stad-bestuur/bestuur/initiatieven-en-participatie/veelgestelde-vragen-dat-kan-ik-beter/> (dostęp: 3.01.2017).

23 *Vertrouwen in burgers...*, s. 91, 99, 172.

24 *Inspraakavond*, <https://www.culemborg.nl/Gemeente/Bestuur%20en%20organisatie/Inspraakmogelijkheden/Inspraakavond> (dostęp: 2.01.2017).

25 M. Bergen, *Protest in de raadsaal van Haarlem op inspraakavond Unilocatie*, <http://www.michelvanbergen.nl/tag/unilocatie/> (dostęp: 2.01.2017).

watelskich zależy od gminy, przykładowo we wspomnianym już Tilburgu przeprowadza się ok. pięciu takich spotkań rocznie. Inicjatywa czy też zgłoszenie panelu należy do mieszkańców lub radnych. Trzeba zarejestrować się na specjalnej stronie internetowej oraz podać proponowany temat panelu. Ankieta zawiera najczęściej nie więcej niż 10 pytań²⁶. Ich tematyka bywa różna, na przełomie lat 2014/2015 mieszkańcy Tilburga wypowiadali się m.in. w kwestii utrzymania czystości w swoim mieście oraz zieleni miejskiej. W pierwszym panelu zarejestrowało się 1005 panelistów, ale ankietę wypełniło tylko 507 osób, w większości przypadków uważały one, że najlepszym sposobem, by powstrzymać ludzi przed zaśmiecaniem miasta, są częstsze niż obecnie opróżnianie śmietników (56%) oraz nakładanie kar na śmiejących (53%), ponadto postulowały ułatwienia w pozbywaniu się śmieci wielkogabarytowych (39%) oraz obniżenie opłat za wywóz tego rodzaju odpadów (36%). Część uczestników tego panelu (19%) zauważyła, że służby komunalne nie najlepiej informują o akcjach wywozu śmieci w danej dzielnicy i należałoby to poprawić²⁷. W drugim wspomnianym panelu zainteresowani wypełniali ankietę na temat stanu zieleni m.in. w Tilburgu. 28% panelistów stwierdziło, że jest wystarczająca liczba miejsc zielonych i zieleni miejskiej, jednak prawie tyle samo (27%) uznało, że jest jej znacznie za mało, a 44%, że jest za mało. Nikt nie był zdania, że drzew i krzewów jest w Tilburgu za dużo²⁸.

Obok panelu obywatelskiego innymi przejawami demokracji uczestniczącej są wspomniany już wcześniej *burgertop* (dosłownie „szczyt” obywatelski) oraz metoda G1000. Obydwie formy są w praktyce spotkaniami, na których zbierają się mieszkańcy gminy, którzy omawiają ważne w tym momencie dla danej społeczności kwestie. W przypadku *burgertop* dobór jest najczęściej losowy, spośród wszystkich zgłoszonych chętnych losuje się określoną liczbę mieszkańców wyznaczonych do uczestnictwa w debacie. Liczba ta zależy od wielkości gminy, a sam szczyt obywatelski inicjowany jest przez władze gminy. W związku z dużą liczbą uczestników spotkania te są organizowane w licznych w Holandii centrach sportowych, tak było przykładowo w gminie Appingedam, gdzie w lutym 2016 r. zorganizowano duży szczyt obywatelski (nid. *grote burgertop*). Władze tej miejscowości chciały poznać zdanie mieszkańców na temat jakości życia w ich mieście oraz ich wizje przyszłości. Końcowe wnioski opracowane przez zorganizowane na tę okazję różne zespoły mieszkańców zostały przedsta-

26 *Aanmelden voor het Burgerpanel Tilburg*, <https://tilburg.premiumsurvey.datacoll.nl/nq.cfm?q=6b29c4a1-853a-4b5c-a275-e9da46dba0f6> (dostęp: 2.01.2017).

27 *Enquête over aanpak van vervuiling in de stad*, <https://www.tilburg.nl/fileadmin/files/stad-bestuur/bestuur/burgerpanel/uitslag-burgerpanel-aanpakken-vervuiling-in-de-stad-2015.pdf>, s. 4 (dostęp: 2.01.2017).

28 R. Dongen, *Onderzoek. Groen in Brabantse Steden*, s. 2, <https://www.tilburg.nl/fileadmin/files/stad-bestuur/bestuur/burgerpanel/uitslag-burgerpanel-groen-in-brabantse-steden-2014.pdf> (dostęp: 2.01.2017).

wione radnym i urzędnikom. Jak podano na oficjalnej stronie internetowej Appingedam, *burgertop* był pokazem siły i sprawności społeczeństwa obywatelskiego oraz inspiracją dla tamtejszych polityków²⁹. Ten szczyt obywatelski został zorganizowany z dwóch powodów, po pierwsze politycy chcieli usłyszeć zdanie mieszkańców na temat pewnych spraw, poza tym wzorując się na innych gminach, rządzący doszli do wniosku, że rządzenie współczesnym społeczeństwem nie jest możliwe bez trwałych konsultacji z obywatelami³⁰.

Podobną formą demokracji uczestniczącej jest metoda G1000. Od szczytu obywatelskiego różni się tym, że jest inicjatywą obywatelską, organizowaną dla obywateli i przez obywateli. G1000 nie jest pomysłem holenderskim, po raz pierwszy pojawił się w Belgii w 2011 r. Tysiąc osób zebrało się wtedy, by dyskutować o przyszłości swojego państwa. G1000 na poziomie lokalnym zorganizowano wcześniej w Holandii, w miejscowości Amersfoort w 2014 r.³¹

Fundamentem tego rodzaju spotkań jest dialog, nie dyskusja, bowiem dyskusja jest pojmowana przez Holendrów jako ostra wymiana zdań, zaś dialog to szukanie punktów wspólnych pomimo istniejących różnic³². Organizację spotkania G1000 rozpoczyna inicjatywa obywatelska, jest ono zwoływane w sprawie ważnej dla danej społeczności kwestii. Z grupy chętnych mieszkańców drogą losowania wybiera się kilkuset (liczba ta zależy od wielkości gminy i infrastruktury umożliwiającej organizację takiego spotkania), wybrani już w trakcie spotkania dzielą się na zespoły i wspólnie pracują nad daną kwestią, a efekty ich prac są upubliczniane. Poza mieszkańcami w spotkaniu biorą udział przedstawiciele władz gminy, członkowie organizacji pozarządowych, miejscowi przedsiębiorcy, wspólnie starając się znaleźć rozwiązanie problemów. G1000 to nowa metoda, która pojawiła się jak dotąd w nie wszystkich gminach, cieszy się jednak coraz większą popularnością³³. Przykładowo G1000 odbyło się w Eindhoven, gdzie 25 czerwca 2016 r. pod hasłem „Eindhoven twoje miasto, twój dom, twoje sąsiedztwo, twoja ulica, twoja dzielnica” spotkało się około 400 mieszkańców tego miasta, wyłonionych w losowaniu spośród wszystkich zgłoszonych. Były to osoby w wieku od 15 lat, a najstarszy z uczestników miał 85 lat. Obywatele zostali podzieleni na 47 grup tematycznych, które zajęły się wybranymi kwestiami. W spotkaniu poza mieszkańcami brali udział przedstawi-

29 *Burgertop*, http://www.appingedam.nl/internet/burgertop_42728/archief/ (dostęp: 2.01.2017).

30 *De Damster burgertop komt eraan!*, http://www.appingedam.nl/internet/burgertop_42728/item/de-damster-burgertop-komt-eraan_45547.html (dostęp: 2.01.2017).

31 *Over G1000*, <http://g1000.nu/over-g1000/> (dostęp: 2.01.2017).

32 *Over G1000...*

33 *Over G1000...*

ciele władz gminy, przedsiębiorcy oraz organizacje pozarządowe, spotkanie odbyło się w Beursgebouw, w miejscowej hali widowiskowo-sportowej³⁴.

Jedną z ważnych kwestii dotyczących demokracji uczestniczącej na poziomie gminnym w Holandii jest uczestnictwo mieszkańców w tworzeniu budżetu. Działanie to nosi nazwę *Participatief begroten* i oznacza uczestniczenie w układaniu i kontrolowaniu budżetu³⁵. Mieszkańcy są zapraszani do współpracy, ale nie mogą podejmować ostatecznych decyzji, bowiem to zarząd gminy ma takie uprawnienia, choć w niektórych miastach mieszkańcy mogą wraz z radnymi ustalać priorytetowe wydatki. *Participatief begroten* może mieć formę podobną do budżetu obywatelskiego, jaki coraz częściej pojawia się w polskich miastach. Tak to wygląda przykładowo w gminie Deventer w Holandii, wtedy nosi nazwę *burgerbegroting* (budżet obywatelski)³⁶. Badacze holenderscy uważają, że praca nad budżetem obywatelskim zwiększa odpowiedzialność obywateli za wykorzystanie środków publicznych, wpływa na bezpośredni udział obywateli w rządowym procesie decyzyjnym, powiększa liczbę świadomych i aktywnych obywateli, sprzyja przejrzystości w finansach publicznych i organizacji, zmniejszając nepotyzm i korupcję, przynosi zauważalną poprawę jakości usług oraz gminnej infrastruktury. Budżet obywatelski jest też dobrym działaniem przy poszukiwaniu nowego demokratycznego ideału i ograniczaniu biurokratycznej wszechmocy urzędników³⁷.

Należy jednak pamiętać, że termin *participatief begroten* to jednak coś więcej niż sam budżet obywatelski. W specjalnym przewodniku opracowanym dla gmin i ich mieszkańców autorzy proponują układanie przez mieszkańców alternatywnych budżetów gminnych, podawanie własnych propozycji wydatków budżetowych itp.³⁸ Mieszkańcy zastanawiają się np., w jaki sposób rozplanować konieczne cięcia wydatków, tak jak w Dordrechcie, gdzie 4 tys. osób debatowało nad tym, w jaki sposób i gdzie szukać oszczędności³⁹. Kolejny przykład to gmina Molenwaard, gdzie na specjalnej stronie internetowej każdy mieszkaniec mógł ułożyć swój własny budżet na specjalnej platformie cyfrowej⁴⁰.

Jednym ze wspomnianych na początku sposobów partycypacji politycznej mieszkańców gmin jest *burgerinitiatief* (inicjatywa obywatelska). Jest to pewien rodzaj inicjatyw, które rada gminy może włączyć w porządek ob-

34 *G1000 Eindhoven*, <http://g1000eindhoven.nl/> (dostęp: 2.01.2017).

35 A. Domingo, *Monitor Burgerparticipatie 2016...*, s. 14–15.

36 J. Hoofman, *Nederland op weg naar de burgerbegroting*, Den Haag 2011, s. 9–10.

37 *Ibidem*, s. 16.

38 *Hoe werkt de Begrotingswijzer?*, <http://www.begrotingswijzer.nl/dut/Participatief-begroten#uitleg> (dostęp: 2.01.2017).

39 *Wat doen andere gemeentes?*, <http://www.begrotingswijzer.nl/dut/Participatief-begroten#actief> (dostęp: 2.01.2017).

40 *Welkom op de begrotingsite van Molenwaard*, <http://www.begrotingswijzer.nl/dut/Begrotingswijzer/Molenwaard> (dostęp: 2.01.2017).

rad. Żeby było to możliwe, inicjatywa musi mieć wyraźny cel, zawierać opis problemu i propozycję rozwiązania. Formalna inicjatywa obywatelska musi być zgodna z obowiązującymi w danej gminie przepisami, nie może dotyczyć m.in. przyjęcia budżetu, sprawozdania finansowego, podatków i opłat komunalnych⁴¹ (np. w gminie Lejda w 2007 r. zgłoszono inicjatywę obywatelską w sprawie zbierania i recyklingu opakowań z plastiku i metalu⁴²).

Poza formalnymi inicjatywami obywatelskimi istnieją też nieformalne inicjatywy obywatelskie, które definiowane są jako wszystkie aktywności mieszkańców koncertujące się na ich ulicy czy dzielnicy, na których przeprowadzenie decydują się sami mieszkańcy. Na ogół są to inicjatywy mające na celu np. poprawę bezpieczeństwa drogowego⁴³. Inicjatywy nieformalne często nie są odnotowywane przez gminy, dlatego trudno jest wykazać, ile takich działań zostało wykonanych, przeprowadzenie rzetelnych badań na ten temat jest bardzo trudne⁴⁴. Do najbardziej rozpowszechnionych na poziomie lokalnym form demokracji uczestniczącej należą ankiety. Są one na ogół przygotowywane przez władze gminne, mieszkańcy są proszeni o wypowiedzenie się w danej kwestii, ważnej w tym momencie dla gminy. Ankiety mają charakter tradycyjny, czyli postać papierową, ale coraz częściej są to ankiety digitalne, które wypełnia się w internecie⁴⁵.

Przy organizacji nowych form demokracji uczestnicząca coraz częściej korzysta ze zdobyczy techniki, władze niektórych gmin umożliwiają uczestnictwo online w otwartych posiedzeniach rad gminnych – np. gmina Houten (prowincja Utrecht) utworzyła platformę dyskusyjną online Argu (inicjatywy mieszkańców). Forum to ułatwia prowadzenie merytorycznego dialogu pomiędzy mieszkańcami a administracją gminy. Mieszkaniec, otwierając własne konto (profil), może prezentować swoje pomysły i prowadzić dyskusje. Zarejestrowani są też przedstawiciele partii politycznych obecnych w radzie gminy, którzy odnoszą się do tych propozycji, a mieszkańcy, zapoznając się z ich stanowiskiem, wiedzą, jakie dana partia proponuje rozwiązania spornych kwestii. Na koniec gmina informuje, jaki będzie dalszy los propozycji obywatelskich⁴⁶. Poruszana tematyka jest zróżnicowana, od poprawy bezpieczeństwa rowerzystów, co wiązało się z wprowadzeniem nowego oznakowania ścieżek rowerowych, po kwestie związane

41 A. Domingo, *Monitor Burgerparticipatie 2016...*, s. 8.

42 *Burgerinitiatief 'Recycling van plastic en blik'*, <https://gemeenteraad.leiden.nl/denk-mee/zelf-plan-indienen/burgerinitiatief-recycling-van-plastic-en-blik/> (dostęp: 2.01.2017).

43 A. Domingo, *Monitor Burgerparticipatie 2016...*, s. 22.

44 P. Aguita, *Burgerparticipatie: gemeenten kennen de informele burgerinitiatieven niet*, <http://tilburgers.nl/burgerparticipatie-gemeenten-kennen-informele-burgerinitiatieven/> (dostęp: 2.01.2017).

45 *Monitor Burgerparticipatie 2016...*, s. 12–13.

46 *Argu. Doe mee aan discussies over zaken die Houten raken*, <https://argu.co/houten> (dostęp: 2.01.2017).

z uchodźcami, problemy częstszych kontroli wśród nastolatków sięgających po alkohol, subsydiowania nowych miejsc pracy, digitalnej biblioteki⁴⁷ czy usytuowania paneli słonecznych, tak by nie psuły one przechodniom widoku⁴⁸.

W gminie Beek stosowana jest specjalna aplikacja na smartfony – MyMeeting 2.0, która umożliwia m.in. wgląd we wszystkie dokumenty gminne i sprawozdania z zebrań oraz narad. Zdaniem tamtejszych władz zapewnia to pełną transparentność i umożliwia mieszkańcom kontrolę poczynań lokalnej władzy⁴⁹.

Najczęściej spotykane w Holandii formy demokracji uczestniczącej to nie referenda, ale ankiety i podobne do nich *bürgerpanele*, dopiero na dalszych pozycjach znajdują się nowe metody partycypacji obywatelskiej takie jak metoda G1000.

Tabela 1. Formy demokracji partycypacyjnej używane najczęściej w holenderskich gminach w latach 2014–2015

Formuła demokracji partycypacyjnej	Procent
Ankieta (pisemna lub digitalna)	48,3
Bürgerpanel	25,9
G100	4,3
Pozostałe	9,5
Brak jakichkolwiek metod	31,9

Źródło: *Monitor Burgerparticipatie 2016...*, s. 13.

Podsumowując, można stwierdzić, że w Holandii widoczne jest duże zaangażowanie we wprowadzaniu nowego gatunku demokracji, jaką jest demokracja uczestnicząca. Najczęściej spotykaną formą jest ankieta lub *bürgerpanel*, nie oznacza to jednak, że inne formuły nie staną się popularniejsze – być może jest to tylko kwestia czasu, bowiem tradycje konsultacji, szukania kompromisu sięgają w Niderlandach początków Republiki Zjednoczonych Prowincji, czyli XVII w. Holendrzy od wieków przyzwyczajeni są do spotkań, rozmów i dialogu, jednak w tej beczce miodu można znaleźć i łyżkę dziegciu. Okazuje się, że pomimo istnienia licznych postaci demokracji partycypacyjnej wielu mieszkańców dalej nie angażuje się w sprawy swojej gminy, wprowadzenie nowych formuł nie zmieniło poziomu partycypacji w porównaniu do lat poprzednich. Po wyborach samorządowych w 2012 r. znaczna część koalicji rządzących w gminach oficjalnie podała, że będzie starać się o zwiększony udział obywateli w rządzeniu, jednak po-

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Zonnepanelen in Castellum gunstig plaatsen zonder het straatbeeld te verstoren*, <https://argu.co/m/1382> (dostęp: 2.01.2017).

⁴⁹ *Bestuurlijk besluitvormingsproces*, <https://www.bctsoftware.com/nl/oplossingen/bestuurlijk-besluitvormingsproces> (dostęp: 2.01.2017).

mimo wprowadzenia nowych możliwości część mieszkańców nie wykazuje zainteresowania demokracją uczestniczącą, a liczba zaangażowanych od lat nie ulega większym zmianom⁵⁰.

Bibliografia

- Aanmelden voor het Burgerpanel Tilburg*, <https://tilburg.premiumsurvey.datacoll.nl/nq.cfm?q=6b29c4a1-853a-4b5c-a275-e9da46dba0f6>.
- Aguita P., *Burgerparticipatie: gemeenten kennen de informele burgerinitiatieven niet*, <http://tilburgers.nl/burgerparticipatie-gemeenten-kennen-informeel-burgerinitiatieven/>.
- Argu. Doe mee aan discussies over zaken die Houten raken*, <https://argu.co/houten>.
- Bauman Z., *Globalizacja – i co z tego dla ludzi wynika*, Warszawa 2000.
- Bergen M., *Protest in de raadszaal van Haarlem op inspraakavond Unilocatie*, <http://www.michelvanbergen.nl/tag/unilocatie/>.
- Bestuurlijk besluitvormingsproces*, <https://www.bctsoftware.com/nl/oplossingen/bestuurlijk-besluitvormingsproces>.
- Burgertop*, http://www.appingedam.nl/internet/burgertop_42728/archief/.
- Burgerinitiatief 'Recycling van plastic en blik'*, <https://gemeenteraad.leiden.nl/denk-mee/zelf-plan-indienen/burgerinitiatief-recycling-van-plastic-en-blik/>.
- De Damster burgertop komt eraan!*, http://www.appingedam.nl/internet/burgertop_42728/item/de-damster-burgertop-komt-eraan_45547.html.
- Demokracja partycypacyjna*, <http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,8307>.
- Domingo A., *Monitor Burgerparticipatie 2016*, Den Haag 2016.
- Dongen R., *Onderzoek. Groen in Brabantse Steden*, s. 2, <https://www.tilburg.nl/fileadmin/files/stad-bestuur/bestuur/burgerpanel/uitslag-burgerpanel-groen-in-brabantse-steden-2014.pdf>.
- Enquête over aanpak van vervuiling in de stad*, <https://www.tilburg.nl/fileadmin/files/stad-bestuur/bestuur/burgerpanel/uitslag-burgerpanel-aanpakken-vervuiling-in-de-stad-2015.pdf>.
- Europa in Nederland*, Den Haag, Amsterdam 2007.
- G1000 Eindhoven*, <http://g1000eindhoven.nl/>.
- Górski R., *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Kraków 2007.
- Hoe werkt de Begrotingswijzer?*, <http://www.begrotingswijzer.nl/dut/Participatief-begroten#uitleg>.
- Hoofman J., *Nederland op weg naar de burgerbegroting*, Den Haag 2011.
- Inspraakavond*, <https://www.culemborg.nl/Gemeente/Bestuur%20en%20organisatie/Inspraakmogelijkheden/Inspraakavond>.
- Referendum*, <http://www.rotterdam.nl/referendum>.
- Referendum Utrecht draait uit op fiasko*, PZC, 11.10.2007.
- Robert A., *Demokratyczne niemyślenie*, „Le Monde diplomatique” nr 10/128, październik 2016.

50 P. Aguita, *Burgerparticipatie...*

- Tilburg stemt in met ‚inleidend verzoek’ referendum Stadhuisplein*, „Brabants Dagblad” 3 november 2015, <http://www.bd.nl/regio/tilburg-e-o/tilburg/tilburg-stemt-in-met-inleidend-verzoek-referendum-stadhuisplein-1.5399869>.
- Veelgestelde vragen over ‚Dat kan ik beter’*, <https://www.tilburg.nl/stad-bestuur/bestuur/initiatieven-en-participatie/veelgestelde-vragen-dat-kan-ik-beter/>.
- Vermeij L., Gieling J., *De dorpse doe-democratie. Lokaal burgerschap bekeken vanuit verschillende groepen dorpsbewoners*, Den Haag 2016.
- Verordening inspraak, burgerinitiatief en referenda Rotterdam 2014*, Gemeenteblad 2013, [http://www.bis.rotterdam.nl/cgi-bin/showdoc.cgi/action=view/id=153467/type=pdf/Verordening_inspraak__burgerinitiatief_en_referenda_Rotterdam_2014.pdf#search=inspraak burgerinitiatief en referenda Rotterdam](http://www.bis.rotterdam.nl/cgi-bin/showdoc.cgi/action=view/id=153467/type=pdf/Verordening_inspraak__burgerinitiatief_en_referenda_Rotterdam_2014.pdf#search=inspraak%20burgerinitiatief%20en%20referenda%20Rotterdam).
- Vertrouwen in burgers*, Den Haag 2012.
- Wat doen andere gemeentes?*, <http://www.begrotingswijzer.nl/dut/Participatief-begroten#actief>.
- Welkom op de begrotingssite van Molenwaard*, <http://www.begrotingswijzer.nl/dut/Begrotingswijzer/Molenwaard>.
- Woonvisie 2030*, <http://www.rotterdam.nl/woonvisie>.
- Zonnepanelen in Castellum gunstig plaatsen zonder het straatbeeld te verstoren*, <https://argu.co/m/1382>.

Streszczenie

Artykuł skupia się na teoretycznych i praktycznych aspektach demokracji partycypacyjnej na szczeblu lokalnym w Holandii. Autor przedstawia akty prawne, na których opiera się demokracja partycypacyjna w tym kraju (prawo gminne i ustawa o pomocy społecznej) i analizuje wybrane przykłady, takie jak referendum konsultacyjne, ankieta, inicjatywa obywatelska, panel obywatelski, konsultacje oraz budżet obywatelski.

Słowa kluczowe: demokracja partycypacyjna (uczestnicząca), aktywność obywatelska, społeczeństwo obywatelskie, referendum, ankieta, inicjatywa obywatelska, panel obywatelski, konsultacje, gmina, G1000

Participatory Democracy in the Netherlands at Local Level: Analysis of Selected Examples

Abstract

The article focuses on the theoretical and practical aspects of participatory democracy at local level in the Netherlands. The author presents the legal acts on which participatory democracy is based in that country (communal law and social welfare act) and analyses selected examples such as the consultative referendum, survey, citizens' initiative, public opinion panel, consultations and participatory budget.

Keywords: participatory democracy, civic activity, civil society, referendum, survey, citizens' initiative, public opinion panel, consultations, commune, G1000