



Participatienota

‘De kracht van de Burger’ Loslaten in vertrouwen

‘Wees bij al uw arbeid, die ik op zich zelf hoog aansla, u ervan bewust, dat naast het overheidsrecht talloze krachten in het volk aanwezig zijn, die geactiveerd, duizendmaal meer waard zijn dan honderd wetten’ (Minister-President) Pieter Sjoerds Gerbrandy in november 1953.

1. Aanleiding

De raad heeft in november 2012 de opdracht gegeven voor een participatienota. Participatie een structurele plek geven in de gemeente Eijsden-Margraten is een uitdrukkelijke wens van de gemeenteraad en is onder meer in het raadsprogramma vastgelegd.

Startnotitie

In de Raadsvergadering van 19 juni 2012 is de startnotitie participatie gemeente Eijsden-Margraten met de titel ‘De burger in positie’, in de gemeenteraad aan de orde geweest. Een vertrekpunt voor de verdere ontwikkeling van nieuw beleid over participatie.

KING

Op 22 mei 2012 is een workshop over burgerparticipatie door KING (Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten) georganiseerd voor raad, bestuur en Managementteam van Eijsden-Margraten. Raad, bestuur en ambtelijke organisatie (de drie ‘klokken’) zijn in de gelegenheid gesteld elk haar eigen positie te bepalen in de interactie met burgers.

Via een korte internet-enquête hebben raadsleden, collegeleden, griffier, gemeentesecretaris en een aantal andere ambtenaren hun mening over de stand van zaken over de samenwerking binnen hun gemeente aangegeven.

Daarbij komen een aantal stellingen aan de orde.

Bij de stelling ‘De raad en de ambtenaren ne(e)m(en)t voldoende initiatieven om burgers en instellingen te betrekken bij het gemeentelijk beleid’ komen beide groepen tot een negatief oordeel. Er is dus voldoende urgentie om actief werk te maken van participatie in onze gemeente.

Strategische visie

In de maanden mei en juni 2013 hebben de burgers van de gemeente Eijsden-Margraten tijdens de bijeenkomsten van de burgertafels nadrukkelijk aangegeven dat participatie en zelfsturing als waardevol instrument wordt ervaren.

Communicatiebeleidsplan

De basis voor de wijze waarop de gemeente in contact wil treden met haar burgers (omgeving, in brede zin) is vastgelegd in het in februari 2012 vastgestelde communicatiebeleid 2012-2016 "*Richting geven aan relaties*". Het gemeenschappelijk vertrekpunt is om de burger en gemeente dichterbij elkaar te brengen door participatie zichtbaar toe te passen of zichtbaar te maken door een goede begeleiding van communicatie.

Organisatie

Binnen de ambtelijke organisatie zijn een aantal trajecten uitgezet, zoals bijvoorbeeld de kanteling wmo, harmonisatie subsidietraject, aanpak strategische visie, met 'fruit erop uit' waarbij vaak onbewust aan de slag is gegaan met participatie.

Communicatie

De rol van de communicatieadviseur is die van adviseur, de 'verbinder' en deels ook die van verteller/vertaler. De communicatieadviseur kan juist door boven het proces te staan laten zien wat er gebeurt op dit gebied en hoe initiatieven samenhangen en/of elkaar versterken. De communicatieadviseur zorgt voor de bewustwording en de meerwaarde van participatie in onze organisatie. Ook voor de bewustwording van de bestuurders, raad en burgers is er een taak voor de communicatieadviseur weggelegd.

Samenhang met andere onderwerpen

Inhoudelijk kan de participatienota bijdragen aan de invulling van de besturingsfilosofie, indien de Raad, het College en het Directieteam bewust hiervoor kiezen. Tevens is participatie integraal onderdeel van beleidsontwikkeling en dienstverlening – en heeft daarmee impact voor onze organisatie.

2. Participatie

Participatie heeft te maken met:

1. Interactieve beleidsvorming in verschillende vormen (zie participatieladder onder punt 6);
2. De rollen en wijze van besturing en aansturing van de gemeente (besturingsfilosofie);
3. Het structureel in de ambtelijke organisatie brengen van signalen uit de samenleving (feedback/feedforward);
4. Actief burgerschap ofwel zelfsturing.

De nota zal niet uitsluitend gaan over burgerparticipatie. Immers, samenleving, politiek, bestuur en organisatie beïnvloeden elkaar voortdurend. Participatie kan, zo gezien, op vier niveaus plaatsvinden:

- samenleving (burgerparticipatie)
- raad (raadsparticipatie)
- college (collegeparticipatie)
- organisatie (medewerkerparticipatie).

3. Te bereiken resultaat

In de Participatienota 'De kracht van de Burger' leggen we vast, hoe Eijdsden-Margraten burgers (maar ook raad, bestuur en ambtelijke organisatie) tijdig en effectief betreft bij beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en politieke besluitvormingsprocessen. De nota participatie maakt het mogelijk om voor ieder beleidsvoornemen te kiezen voor meer of minder vérgaande vormen van participatie. Hiervoor zal onder meer de participatieladder worden gebruikt (zie onder punt 6).

Wanneer participatie effectief wordt ingezet, zorgt dit vaak voor inhoudelijk gedragen plannen én draagt het bij aan de gewenste verbinding tussen gemeente en gemeenschap. Daarnaast zorgt het voor verbinding aan het *begin* van een traject, en niet voor 'verrassingen' achteraf, als besluiten onomkeerbaar zijn.

Specifiek burgerparticipatie (ofwel interactieve beleidsvorming) zorgt ervoor, dat:

- de kwaliteit van het beleid wordt verhoogd;
- het draagvlak voor beleid wordt versterkt;
- het democratisch gehalte van de besluitvorming wordt bevorderd.

4. Wat levert het concreet op

Zowel voor de burger, alsook voor de gemeente levert de implementatie van participatie de volgende voordelen op:

- minder bezwaarschriften;
- minder arbeidsuren ambtenaren;
- contente mens/tevredenheid;
- optimaal gebruik maken van kennis in de samenleving;
- trots op de kern;
- bevorderen van leefbaarheid/saamhorigheid.

5. Burgerparticipatie en zelfsturing

Om het onderscheid tussen burgerparticipatie en zelfsturing te kunnen maken, is het wellicht goed om terug te blikken op de historie van burgerparticipatie. Het begrip burgerparticipatie kwam opzetten in de jaren zeventig van de vorige eeuw. De eerste generatie burgerparticipatie werd gekenmerkt door het inspraakmodel. Inspraak is inmiddels een wettelijk vastgelegd recht en regelt de mogelijkheid voor burgers om te reageren op beleid van de overheid. De tweede generatie burgerparticipatie begon in de jaren negentig. Het is de fase van de interactieve beleidsvorming en de coproductie. Burgers krijgen de mogelijkheid om het beleid van de overheid mede vorm en inhoud te geven. Deze vorm van burgerparticipatie wordt momenteel veel toegepast. De derde generatie burgerparticipatie is relatief jong: vanaf 2000 zien we dat burgers in toenemende mate initiatieven nemen en deze vervolgens al dan niet voorleggen aan de overheid. Bij de derde generatie burgerparticipatie ligt het initiatief bij de burgers. Zij zetten zich actief in voor de leefbaarheid in hun straat, dorp of wijk. De verschillende vormen van burgerparticipatie worden vaak aangeduid met behulp van de participatieladder (zie onder punt 6).

De praktijk van zelfsturing is anders dan die van burgerparticipatie. Het is in dit verband niet relevant wat het beste is (zelfsturing of burgerparticipatie), maar wat het beste werkt in welke context. Niet ieder onderwerp leent zich namelijk voor zelfsturing.

6. Participatieladder

De participatieladder is in 1969 geïntroduceerd door Sherry Arnstein. Kenmerkend voor alle treden van de ladder is dat de overheid de initiator is van de 'actie' en dat de burger vervolgens in verschillende gradaties betrokken wordt bij deze acties of aangespoord wordt om 'mee te doen'.

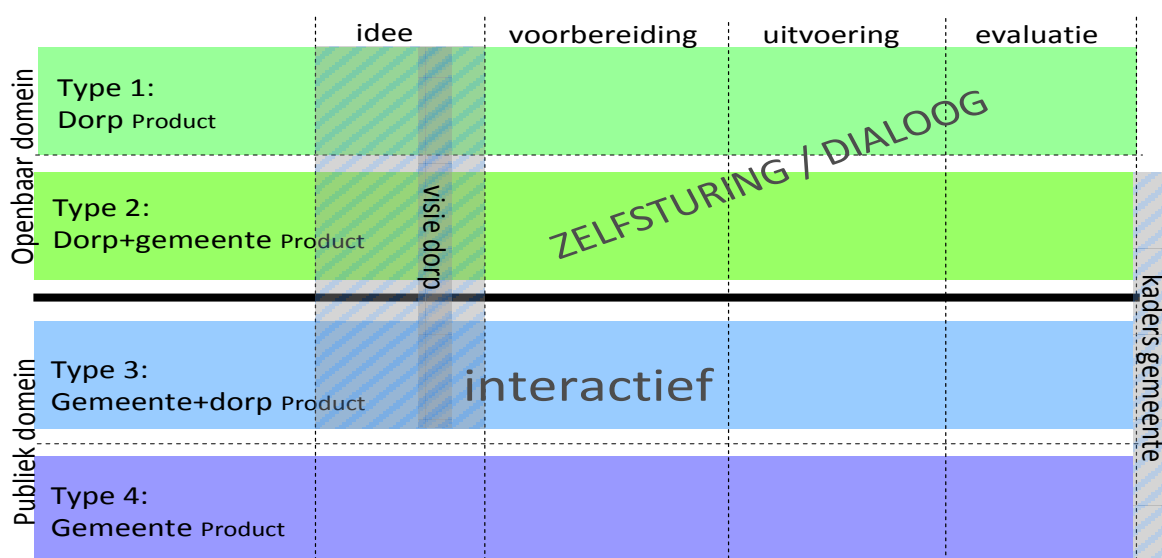
Bij interactieve beleidsvorming kan de mate van participatie sterk variëren, zoals de participatieladder op pagina 4 aangeeft. Welke vorm in welke situatie en/of stap in het beleidsproces gewenst is, wordt per situatie beoordeeld (Leent het onderwerp zich voor participatie? Is er beleidsruimte? Is er juridische ruimte? Valt het onderwerp onder verantwoordelijkheid van de gemeente?).

Participatieladder

TREDE	DE BURGER...	DE GEMEENTE...
Zelfsturing/zelf organiseren (= actief burgerschap), zonder inbreng van de gemeente of andere overheid.	... organiseert en voert zelf projecten uit.	... draagt over.
Meebeslissen Beleidsvorming en besluitvorming wordt aan betrokkenen overgelaten. Middelen: bijvoorbeeld wijkbudget.	... is medeverantwoordelijk voor beslissingen.	... faciliteert en toetst. Het ambtelijk apparaat adviseert. De politiek neemt resultaten over ná toetsing aan randvoorwaarden.
Co-productie Politiek, bestuur en burgers komen samen tot een (probleem)agenda, waarna naar oplossingen wordt gezocht. Middelen: bijvoorbeeld werkateliers, werkgroepen.	... werkt intensief met gemeente mee aan plannen of beleid.	... delegeert en werkt samen.
Adviseren De burger wordt geraadpleegd. De politiek kan bij besluitvorming afwijken van deze resultaten. Middelen: bijvoorbeeld wijkdebat, adviesorgaan, expertgroepen.	... genereert ideeën en oplossingen voor een goed advies binnen een beleidsthema.	... vraagt actief om deelname in probleemdefinitie, oplossingsrichtingen en ideeën.
Raadplegen Burger is gesprekspartner. De politiek verbindt zich niet aan de resultaten. Middelen: bijvoorbeeld (online) enquête, spreekuur, klankbordgroep.	... geeft zijn mening of kennis over een beleidsonderwerp.	... staat open voor inbreng.
Informereren Burger is toehoorder. Middelen: bijvoorbeeld inloopavond, werkbezoek, informatieavond.	... wordt geïnformeerd over beleid en besluitvorming.	... licht besluitvorming toe.

7. Burgerschap en politieke sturing

Interactief beleid versus zelfsturing



11

Het schema onderscheidt een viertal typen processen in de samenleving.

Type 1 omvat de processen en ontwikkelingen waarbij de burgers de leidende actoren zijn. Bij deze processen hebben overheid en maatschappelijke organisaties geen rol. Denk aan de buurtbarbecue, het straatfeest, burenhulp, informele zorg.

Type 2 zijn eveneens de burgers aan zet, maar spelen overheid en maatschappelijke organisaties een ondersteunende rol. Hier kun je denken aan het opzetten van dagvoorzieningen, eetpunten, de ontwikkeling van een huis van de wijk (als huis van de gemeenschap van burgers), verduurzaming van de omgeving, enzovoort. Bijvoorbeeld Het Huiskamerproject in Eijsden.

Typen 1 en 2 vormen samen het openbare domein. Alle processen in typen 1 en 2 spelen zich af in de leefwereld van de burgers die met elkaar een gemeenschap vormen. Dit is het openbare domein in de samenleving. De zelfsturing is communicatief van aard, vindt plaats tussen burgers onderling, eventueel ondersteund door overheid of maatschappelijke organisaties, en is gericht op overeenstemming. 'Wie het beter weet mag het zeggen, en is niet de baas', zou een slogan kunnen zijn bij deze vorm van communicatie.

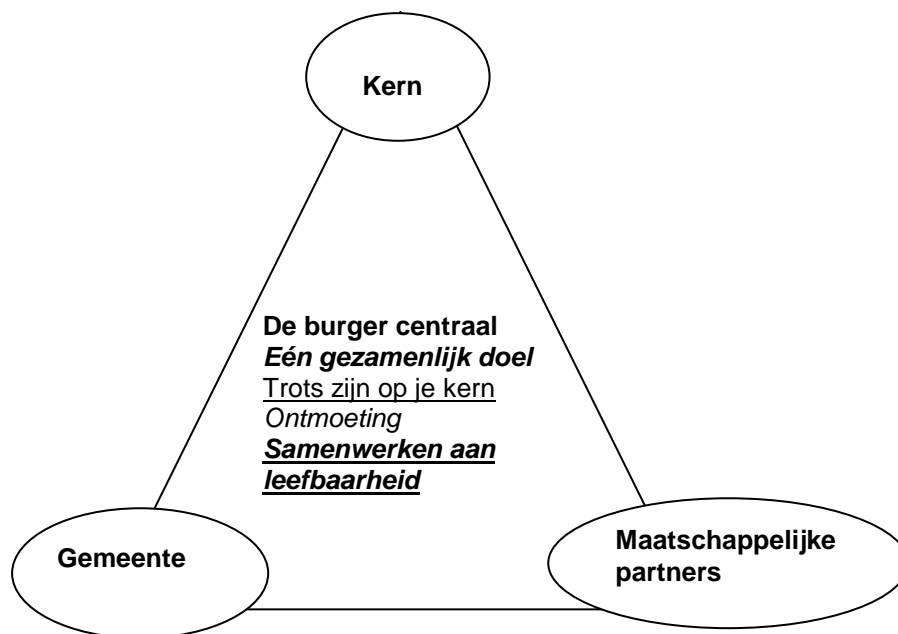
Type 3 omvat processen en ontwikkelingen waarvoor de overheid de verantwoordelijkheid draagt en waar burgers via interactief bestuur worden betrokken bij vormgeving van de inhoud (participatie). Denk aan ruimtelijke ordening, stadsontwikkeling enzovoort. Communicatie met burgers is gericht op resultaat. Bijvoorbeeld project Herontwikkeling Kernplan Margraten, Centrumplan Eijsden. Bij participatie m.b.t. bestemmingsplannen gaat het concreet om het indienen van zienswijzen.

Type 4 omvat processen waar de overheid exclusief verantwoordelijk voor is. En waar zelfs sprake is van 'gelegitimeerd autoritair handelen' door de overheid. Denk aan diverse wetgevingen en de handhaving daarvan (veiligheid). Bijvoorbeeld verstrekken van paspoorten.

Typen 3 en 4 vormen samen het publieke domein. Processen spelen zich af in de systeemwereld van de overheid, waar door middel van interactief bestuur de burger wordt betrokken bij het overheidshandelen. De communicatie met de burger is gericht op resultaat.

Gouden driehoek

De verhouding tussen overheid, maatschappelijke organisaties en burgers kan het beste gedacht worden in een driehoek. In deze driehoek nemen burgers, overheid en maatschappelijke organisaties ieder een punt 'voor hun rekening'. Kenmerkend voor zelfsturing is dat de communicatie en dialoog steeds via de drie zijden van de driehoek verlopen en wederkerig zijn. Dat geeft de driehoek een gouden randje. Belangrijk is wel om ons te realiseren dat deze driehoek vooral geldt voor processen en activiteiten in het openbare domein.



In de driehoek heeft de overheid vooral een regisserende rol. Regie voeren betekent netwerkpartners (maatschappelijke organisaties en organisaties van burgers) bij elkaar brengen teneinde synergie tussen partners te bewerkstelligen. Een belangrijk element van regievoering is het samen ontwikkelen en vasthouden van een gedeelde visie. Dat betekent met elkaar steeds de volgende vragen stellen:
Hoe definiëren we het probleem, de vraagstelling of de activiteit?
Welk doel heeft eenieder voor ogen?
Zien we de stip aan de horizon?
Via welke wegen gaan we de doelen realiseren en wat is eenieders aandeel en taak in de realisatie?
Regie voeren betekent een omslag maken van project- en productgericht denken naar procesmatig denken.

8. Nieuwe rollen

Zelfsturing en regie vragen om andere rollen voor burgers, maatschappelijke organisaties en overheid.

Deze rollen krijgen achtereenvolgens de volgende inhoud:

Burgers

Burgers worden uitgenodigd en uitgedaagd om hun eigen kracht en creativiteit maximaal in te zetten en te benutten. Ze hebben 'the lead' bij het verwoorden van de toekomstvisies over hun eigen kern en buurtschap. Ze dragen de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen en in stand houden van voorzieningen in het sociale domein.

Deze verantwoordelijkheid kan ver doorgevoerd worden. Zo kunnen burgers ook meer bestuurlijke en materiële verantwoordelijkheid gaan dragen voor wijkvoorzieningen. Denk aan exploitatie van gemeenschapshuizen en andere fysieke voorzieningen. Door burgers de verantwoordelijkheid terug te geven voor de exploitatie van voorzieningen in kern en buurtschap krijgen ze ook daadwerkelijk de mogelijkheid om de richting waarin voorzieningen zich ontwikkelen, te beïnvloeden en te sturen.

Maatschappelijke organisaties

De rol van de maatschappelijke organisaties wordt terughoudender dan voorheen. De dienstverlening op het gebied van wonen, welzijn en zorg sluit beter aan op de wensen en behoeften van individuen en groepen van burgers. Het belang van de eigen organisatie verdwijnt meer en meer naar de achtergrond. Partnerschappen met groepen van burgers zijn vanzelfsprekend.

De dienstverlening is vooral gericht op het versterken van verbindingen tussen mensen onderling, en op de versterking van informele netwerken van sociale cohesie en hulpverlening.

Overheid

De gemeenteraad stelt de kaders vast voor financieel beleid en stimuleert de burgers om zelf aan de slag te gaan met de invulling van voorzieningen op het gebied van leefbaarheid en zorg voor elkaar. De rol van de overheid is deels faciliterend, deels enthousiasmerend of regisserend, met name richting maatschappelijke organisaties. In haar nieuwe rol staat de overheid meer op afstand, in het vertrouwen dat burgers zelf in staat zijn om te werken aan leefbaarheid en zorg voor elkaar.

Subsidieaanvragen *zouden in de toekomst kunnen worden* getoetst op de mate waarin zij de eigen kracht van burgers vergroten om bij te dragen aan een grotere leefbaarheid in de samenleving.

De burgemeester is verantwoordelijk voor burgerparticipatie en zal in overleg met het college en Presidium aan de hand van de voorraadagenda bepalen waar burgerparticipatie op van toepassing is.

9. Stappenplan: Het nieuwe werken

Bij participatie geldt *niet*: "baat het niet, dan schaadt het niet." Wanneer (burger)participatie niet goed en zorgvuldig wordt ingericht, kan vertrouwen verloren gaan in plaats van worden opgebouwd. Daarom is het van belang dat de gemeente al werkende expertise en ervaring met verschillende vormen van participatie kan opbouwen. *Om participatie te implementeren is een stappenplan (zie bijlage 2) gemaakt.*

10. Verbinding met andere gemeenten

Om deze verbinding te kunnen bereiken is er een convenant zelfsturing/buurtkracht opgesteld. Doel van het convenant zelfsturing/buurtkracht is de zelfsturing en leefbaarheid in het Heuvelland een extra (gezamenlijke) impuls te geven. De Heuvellandgemeenten (Vaals, Gulpen-Wittern, Eijsden-Margraten en Valkenburg aan de Geul) willen hun inwoners van de verschillende kernen stimuleren om méér eigen initiatief te nemen bij het zelf vorm geven van hun leefgemeenschap. Gemeentegrenzen moeten daar geen belemmering in vormen en ervaringen van burgers bij verschillende projecten in de verschillende gemeenten moeten zo breed mogelijk benut kunnen worden. Provincie en gemeenten willen samenwerking tussen burgers, die gericht is op het vergroten van de leefbaarheid (ook over de gemeentegrenzen heen), stimuleren. Daartoe dienen de inspanningen optimaal op elkaar afgestemd te worden en zijn er extra financiële middelen noodzakelijk vanuit de deelnemende gemeenten. Het convenant is op 6 juni 2013 door het college van burgemeester en wethouders akkoord bevonden. Wij informeren u over het verloop van dit traject via de commissie Algemene Zaken en Middelen. Op donderdag 28 november 2013 vindt in Valkenburg aan de Geul een bestuurlijke netwerkdag plaats met als onderwerp 'Krimp en Zelfsturing'.

11. Budget en randvoorwaarden

Voor het toepassen van participatie is het noodzakelijk dat binnen de beleidsterreinen en projecten hiervoor middelen worden vrijgemaakt.

12. Evaluatie

Om het participatiebeleid goed bij te kunnen stellen en de kwaliteit te waarborgen is evaluatie in oktober 2014 in de gemeenteraad van groot belang.

Eijsden-Margraten, 10 september 2013

Bijlagen: Checklist
Stappenplan

Bronnen
Startnotitie Burgerparticipatie
Communicatiebeleidsplan 2012-2016 'Richting geven aan relaties'
ROB: 'Loslaten in vertrouwen'
Zelfsturende vitale gemeenschappen (Jan Custers, Geert Schmitz)