



gemeente **Neder-Betuwe**

Beleidsnotitie Burgerparticipatie gemeente Neder-Betuwe 2015

Inleiding

Onze samenleving verandert steeds. Dat is normaal. In het afgelopen decennium is, landelijk maar ook lokaal, meer nadruk op burgerparticipatie komen te liggen bij de voorbereiding en uitvoering van ons beleid. Initiatieven komen zowel vanuit de gemeente als van inwoners en maatschappelijke partners. Tegelijkertijd is er sprake van een terugtrekkende overheid en wordt van de inwoners meer zelfredzaamheid verwacht. In toenemende mate wordt een beroep gedaan op de kracht van de burger. Burgerparticipatie is hier een sleutelwoord. Het bundelen van kennis, kunde en kracht kan veel opleveren voor de samenleving.

In de loop der tijd is burgerparticipatie steeds meer onderdeel gaan uitmaken van onze werkwijze. Maar het kan en moet nog vanzelfsprekender worden. Daarom is de tijd rijp om de rollen en verantwoordelijkheden van bestuur en inwoners en de *mogelijkheden* op het gebied van burgerparticipatie vast te leggen.

Doel van deze notitie

Deze 'Notitie Burgerparticipatie' biedt een houvast voor bestuur en medewerkers bij het betrekken van inwoners bij het vormgeven en uitvoeren van beleid. Beleid dat de gemeente niet uitvoert voor de samenleving, maar uitvoert *mét* de samenleving. In de bijlage staan bij de diverse beleidsvelden de *mogelijkheden* voor het betrekken van inwoners c.a. bij ons beleid. Het is maatwerk. De wijze van burgerparticipatie is afhankelijk van de situatie en van factoren als wetten, financiën en veiligheid.

Pas toe of leg uit

Zoals al in het communicatiebeleidsplan is vermeld, gaat de gemeentelijke organisatie uit van het principe 'pas toe of leg uit'. Dat wil zeggen, in de voorstellen aan het college en de raad is omschreven hoe de inwoner bij een plan wordt betrokken of waarom er géén sprake is of was van burgerparticipatie bij de ontwikkeling van plannen en beleid.

Wel of geen burgerparticipatie?

In het aller vroegste stadium vragen wij ons af of burgerparticipatie mogelijk is. Een handig hulpmiddel hierbij is het 'Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid' van het 'Huis voor democratie en rechtsstaat'. Zie *bijlage 1*.

Instrumenten voor burgerparticipatie

Er is een aantal instrumenten waarmee het proces van burgerparticipatie vorm gegeven kan worden:

- De participatieladder: deze geeft een overzicht van de diverse treden die *mogelijk* zijn bij burgerparticipatie. Hoe hoger de trede, des te meer invloed inwoners hebben. Zie pagina 4.
- De Participatie- en inspraakverordening Neder-Betuwe 2015 waar in formeel is geregeld wanneer en hoe inwoners en organisaties betrokken kunnen worden bij beleid. Deze verordening is hierbij gevoegd.

Verbinding met het 'Communicatiebeleidsplan gemeente Neder-Betuwe 2015'

Deze notitie Burgerparticipatie behoort bij het 'Communicatiebeleidsplan Neder-Betuwe 2015' dat op 16 april 2015 door de gemeenteraad is vastgesteld. In hoofdstuk 3 van dit plan is het volgende genoemd:

Dit staat in het Communicatiebeleidsplan – hoofdstuk 3 – over burgerparticipatie:

“Hoofdstuk 3 | Burgerparticipatie

Op verschillende manieren zijn inwoners betrokken bij ontwikkelingen in de gemeente. Afhankelijk van het onderwerp kan de inwoner zijn rol hierin nemen: als wijkbewoner, als partner, als initiatiefnemer, als kiezer, als klant, als onderdaan, als belastingbetaler of als kritische burger. De inwoner kan ook op eigen initiatief zaken ondernemen. In wet- en regelgeving staan de voorwaarden wanneer inwoners op een (voorgenomen) besluit van de gemeente kunnen reageren. Waar dit niet wettelijk is geregeld kan de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders de inwoners betrekken op basis van de ‘Participatie- en inspraakverordening Neder-Betuwe 2015’. Burgerparticipatie krijgt hiermee een vaste plaats in het proces van besluitvorming.

Definitie van burgerparticipatie

Er is sprake van burgerparticipatie als:

1. inwoners eigen initiatieven uitwerken voor een betere leefomgeving, fysiek of sociaal; zij betrekken daar eventueel de overheid bij;
2. de inwoners door de overheid worden betrokken bij het vormgeven van beleid of bij een voornemen.

Doelstellingen gemeente bij burgerparticipatie

- Samen met inwoners, belangenverenigingen en maatschappelijke instanties werken aan de verbetering van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving, zowel in fysiek opzicht als sociaal.
- De participatie, betrokkenheid en eigen verantwoordelijkheid van de inwoners bevorderen en vergroten.
- Stimuleren van de zorg voor elkaar.
- De dienstverlening zo veel als mogelijk vraaggericht uitvoeren.
- Vroegtijdige communicatie tussen overheid, inwoners en maatschappelijke instanties.
- Anticiperen op en faciliteren bij burgerinitiatieven.
- Keuzemogelijkheden bieden en draagvlak creëren.

Ontwikkeling

Burgerparticipatie is een continu proces. De manier waarop een en ander vorm krijgt is sterk afhankelijk van de situatie: onderwerp, betrokkenen, mogelijkheden en kaders, waaronder wettelijke en financiële.

De gemeente staat in de samenleving

Wij staan met ons gezicht richting de samenleving. De gemeente denkt van buiten naar binnen: vraagt waaraan behoefte is. Bestuurders en raadsleden gaan actief de wijken in en bezoeken bedrijven en maatschappelijke organisaties. De inbreng van inwoners is erg belangrijk. Zij weten vaak het beste wat past in de eigen omgeving. Wij stellen vragen als: Waaraan heeft u behoefte? en Wat vindt u er zelf van? Maar ook: Wat kunt u zelf betekenen?

Pas toe of leg uit

Voordat we plannen maken, staan we expliciet stil bij de vraag op welke manier wij de inwoners erbij kunnen betrekken. De gemeentelijke organisatie gaat bij burgerparticipatie uit van het principe: ‘Pas toe of leg uit’. Dat wil zeggen, in de voorstellen aan het college en de raad is omschreven hoe de inwoner bij een plan wordt betrokken of waarom er géén sprake is of was van burgerparticipatie bij de ontwikkeling van plannen en beleid.

Vanzelfsprekend kan ook de raad beslissen om de inwoners gericht te betrekken bij bepaalde zaken. Zoals hierboven is gemeld, kunnen inwoners eigen initiatieven uitwerken voor een betere leefomgeving, fysiek of sociaal; zij betrekken daar eventueel de overheid bij.

Een instrument bij het bepalen óf en in welke mate inwoners kunnen participeren is de participatieladder, zie bijlage 1 (behorend bij het Communicatiebeleidsplan Neder-Betuwe 2015).

Vervolg hoofdstuk 3 – over burgerparticipatie – in Communicatiebeleidsplan:

Uitwerking burgerparticipatie

Als een onderwerp geschikt is voor burgerparticipatie, dan volgt de uitwerking hiervan in het collegeadvies c.q. raadsvoorstel. In elk geval is aangegeven:

- de initiatiefnemer: de raad en/of het college;
- het onderwerp en de te bereiken doelstelling;
- de doelgroep(en);
- de beleidsafdeling en de portefeuillehouder;
- de spelregels;
- het tijdpad;
- de manier van communiceren (communicatieparagraaf);
- de benodigde budgetten.

Burgerparticipatie is maatwerk. Elk beleidsveld kent zijn eigen aanpak en bovendien zal het permanent in ontwikkeling zijn.”

- Bron: Communicatiebeleidsplan van 16 april 2015, hoofdstuk 3 'Burgerparticipatie'.

Gemeenteraad en burgerparticipatie

De Commissie Bestuurlijke Vernieuwing bereidt een voorstel voor op welke wijze inwoners c.a. meer betrokken kunnen worden bij het werk van de gemeenteraad. De gemeentelijke organisatie zoekt de verbinding met deze werkwijze.

Leren van ervaringen

Burgerparticipatie is niet nieuw. Zowel bij inwoners als bij de gemeente leidden initiatieven tot concrete zaken via samenspraak en samenwerking. Bij het verder uitbouwen en versterken van burgerparticipatie binnen beleidsvelden en bij onderwerpen betrekken we de ervaringen die zijn opgedaan. Zowel bij de gemeente als bij het wijkmanagement, Dorpstafels en Huizen van het Dorp.

Burgerparticipatie en Dorpstafels / Huizen van het dorp

Burgerparticipatie waarbij het initiatief bij de burger ligt, is duidelijk zichtbaar geworden bij de Dorpstafels. Zij hebben samen met inwoners in de afgelopen jaren al meer dan 75, vooral wijk- of dorpsgerichte, initiatieven gerealiseerd. De gemeente adviseerde en faciliteerde daarbij. De ervaring van de Dorpstafels is, dat het belangrijk is om een medewerker van de gemeente als vast aanspreekpunt te hebben; essentieel voor succesvolle burgerparticipatie.

Overigens is een sterke wisselwerking belangrijk: de Dorpstafels en de gemeente geven over en weer aan wat zij voor elkaar kunnen betekenen.

Burgerparticipatie kan op velerlei manieren worden ingevuld. De opzet met de Dorpstafels is er een van. Momenteel onderzoeken we of deze opzet in de komende jaren blijft bestaan of wordt vervangen door een andere vorm.

De gemeente zette in de afgelopen jaren de Huizen van het Dorp op. Via deze huizen is er meer aandacht voor de sociale aspecten van leefbaarheid in het dorp. Vraag en aanbod komen bij elkaar op een fysiek punt. Het in stand houden en verder uitbouwen gebeurt door de bewoners zelf. Ook hier is advies, ondersteuning en een vast aanspreekpunt bij de gemeente belangrijk.

Burgerparticipatie en communicatie

Burgerparticipatie is in toenemende mate een aandachtspunt bij beleidsontwikkeling van de gemeente. Vanzelfsprekend is het nog niet. Communicatie speelt bij de verdere ontwikkeling een belangrijke rol.

Digitaal Loket

Verder verdient het aanbeveling om op termijn een digitaal loket in te stellen waar inwoners c.a. terecht kunnen met hun ideeën voor burgerparticipatie. Het zou de naam 'Neder-Betuwe denkt mee' kunnen dragen.

Participatieladder - overzicht van de 'trede' van burgerparticipatie die mogelijk zijn.

Opmerkingen: Burgerparticipatie is maatwerk. Tevoren leggen we vast welke trede van toepassing is.

Treden voor deelname door inwoners ca	Inwoners/belanghebbenden:	De gemeente:	Uitkomst proces en mate van invloed:
Trede 1: Informereren	- ontvangen informatie	- geeft informatie	Het doel is dat doelgroepen zijn geïnformeerd.
Trede 2: Raadplegen	- geven hun mening of delen hun kennis rondom een beleidsonderwerp	- wil de mening van inwoners weten en houdt hiermee rekening in de besluitvorming	De mening van inwoners is bekend en daarmee wordt rekening gehouden in de besluitvorming.
Trede 3: Adviseren	- dragen ideeën en oplossingen aan en geven een goed advies binnen een beleidsthema	- geeft vooraf het beleidsthema aan en neemt het advies serieus in overweging	De uitkomst is een advies van de doelgroep aan het bestuur over de richting die deze groep wil uitgaan. Het bestuur geeft argumenten waarom een advies al dan niet is overgenomen.
Trede 4: Coproductie	- werken nauw samen met de gemeente aan beleid of plannen; zij zijn partners	- werkt nauw samen met de participanten; zij zijn partners; laat het resultaat van de samenwerking zwaar wegen in de besluitvorming	Samen met een andere partij komt het voorstel inhoudelijk/financieel tot stand.
Trede 5: Meebeslissen	- zijn medeverantwoordelijk voor beslissingen	- laat de beslissingen of een deel daarvan over aan de inwoners	Vooraf is afgesproken van welke (deel)processen de uitkomsten worden overgenomen.
Trede 6: Zelf organiseren	- organiseren en voeren zelf projecten uit	- ondersteunt en faciliteert	Het bepalen van de uitkomst is aan de inwoner ca. De gemeente stelt niet meer bij.

De diverse rollen van inwoners

De inwoner kan betrokken worden in verschillende hoedanigheden. Want hij heeft diverse rollen:

- De inwoner als wijkbewoner – denkt mee over de kwaliteit van de leefomgeving. Bijvoorbeeld als het gaat om het groen, onderhoud van de wijk, speelbeleid, verkeer, openbaar vervoer, scholen. Maar ook over het omzien naar elkaar, het verenigingsleven.
- De inwoner als partner – denkt mee over het beleid want gemeente en inwoners zijn samen verantwoordelijk voor een goede inrichting van de samenleving.
- De inwoner als initiatiefnemer – komt zelf met ideeën die de gemeentelijke samenleving ten goede kunnen komen.
- De inwoner als kiezer - oefent invloed uit op de gemeenteraad en het gemeentebestuur.
- De inwoner als klant - heeft recht op een vakkundige en correcte ontvangst via onder meer receptie en loket, telefoon en internet, brieven en e-mail.
- De inwoner als onderdaan – heeft recht op een goede kwaliteit van orde en gezag en moet zich veilig voelen.
- De inwoner als belastingbetaler – betaalt belasting met een bepaalde reden.

Als de gemeente plannen maakt, dan bepaalt zij vanaf het allereerste moment op welke manier inwoners bij de besluitvorming betrokken worden. De participatieladder is een handig hulpmiddel om te kiezen in welke mate de inwoner mee kan doen met planvorming.

Krachtig middel

De participatieladder is een goed middel maar geen doel op zich. De inbreng van iedereen is maatwerk. Participatie betekent wel kracht. Kracht, omdat collectieve kennis betere resultaten oplevert. Belangrijk is het om de deelnemers vanaf het begin te betrekken in het proces. Want uit de praktijk blijkt: 'Een goed begin is het halve werk.'

Veranderende rol gemeente

Burgerparticipatie betekent voor de gemeentelijke medewerkers dat zij gesprekspartner worden als inwoners en gemeente met elkaar communiceren. Het is belangrijk om niet met oplossingen te komen maar meer vraaggericht te werk te gaan.

Het betekent ook tijd en ruimte inplannen voor initiatieven vanuit de inwoners. Het betekent meer tijd steken in 'naar buiten gaan' om te luisteren. Daarbij moeten kaders bewaakt worden: wat kan wel en wat kan niet met betrekking tot regels en wetten.

Respect voor de oorsprong van de plannen is heel belangrijk. Evenals loslaten. Soms kunnen inwoners zelf iets regelen en is alleen beperkte ondersteuning van de gemeente nodig. Cruciaal is dan om aan het slot niet alsnog bij te stellen. De rollen worden wellicht van lieverlede omgedraaid: niet toewerken naar burgerparticipatie maar naar overheidsparticipatie.

Overheidsparticipatie die steeds verder vorm krijgt

Onder deze kop van Overheidsparticipatie staat hierna een tabel die van lieverlede zijn intrede kan of zal doen als burgerparticipatie goed wordt toegepast: de ladder vanuit de overheid en niet vanuit de burger. de toekomst dus.

Uiteraard moet burgerparticipatie wel op het onderscheiden veld mogelijk zijn. Bij een particulier initiatief, door één of meer inwoners of organisaties, is dat initiatief leidend. Expliciet moet worden gemaakt welke rol de overheid heeft of wenst te hebben. Dit is maatwerk. Het is een aanbeveling om de samenleving ruimte te geven en als overheid de overheidsparticipatietrap zo min mogelijk te beklimmen. De volgende begrippen zijn daarbij heel handig.

Overheidsparticipatieladder (let op: niet te verwarren met de participatieladder voor de burger)

- Trede 1 - Loslaten. Als de overheid een taak helemaal loslaat, dan heeft ze noch inhoudelijk noch in het proces enige bemoeienis.
- Trede 2 - Faciliteren. De overheid kiest een faciliterende rol als het initiatief van elders komt en zij er belang in ziet om dat mogelijk te maken.
- Trede 3 - Stimuleren. De overheid heeft wel de wens tot interventie, maar de uitvoering laat ze over aan anderen. Ze zoekt slechts naar mogelijkheden om die anderen in beweging te krijgen.
- Trede 4 - Regisseren. Wanneer de overheid kiest voor regisseren, betekent dat ook andere partijen een rol hebben maar dat de overheid er belang aan hecht wel de regie te hebben.
- Trede 5 - Reguleren. Bovenaan de trap staat het zwaarste instrument dat de overheid kan inzetten, namelijk regulering door wet- en regelgeving. Handhaving hoort hierbij evenals sancties bij overtreding.

Voor alle duidelijkheid: bovenstaande is mogelijk de toekomst: de overheidsladder!

Ruggensteun

Onderstaande citaten komen voort uit ervaringen met burgerparticipatie. Zij spreken voor zichzelf en kunnen een ruggensteun zijn bij de uitvoering van Burgerparticipatie.

- Mensen denken vaak dat er allerlei onrealistische en niet-uitvoerbare plannen ontstaan wanneer inwoners meer beslissingsbevoegdheid krijgen. Maar dat blijkt uit ervaring niet het geval te zijn.
- Doe een keer wat anders dan je gewend bent. Het levert veel inspiratie en mooie kwaliteit op en het is een leerzaam proces.
- Door te twijfelen, creëer je ook ruimte voor anderen om met ideeën te komen.
- Burgerparticipatie is een vitaal element van de lokale democratie.
- De publieke zaak is niet langer het monopolie van de overheid. Zij is in toenemende mate een zaak van de samenleving zelf.
- De overheid laat niet los, de burger pakt vast.
- Benut de krachten in de samenleving en maak gebruik van kennis in de wijk.
- Blijf je bewust van de publieke verantwoordelijkheid en ontken niet dat er procedures zijn, maar verhef ze niet tot doel.
- Wees niet alleen regisseur maar ook netwerker.
- Let ook op dat je niet te ver doorslaat. De focus kan zo liggen op de actieve burger, dat een grote groep niet-actieve burgers uit het zicht dreigt te verdwijnen. De niet-actieve burger is niet direct de passieve burger. (Professor Paul Dekker van het Sociaal en Cultureel Planbureau).

Burgerparticipatie op de onderscheiden beleidsvelden

In **bijlage 2** is per beleidsveld verder uitgewerkt hoe burgerparticipatie tot stand kan komen. Dit is een dynamisch overzicht. Van tijd tot tijd wordt het aangevuld en bijgewerkt aan de hand van ervaringen uit de praktijk.