

Participeren: moeten we samen leren

Burgermotie: Kaderplan Participatiebeleid Voorschoten

Alliantie Burgers Voorschoten

1. *Inleiding en doelstelling*
2. *Leren van de theorie en anderen*
3. *De uitgangssituatie in Voorschoten*
4. *Kaderplan benadering*
5. *Taskforce, experimenten en veranderingsprocessen*
6. *ABC: Anders, Beter en Concreter*
7. *Middelen en tijdpad*
8. *Resumé*

1. Aanleiding en doelstelling

Waarom is burgerparticipatie (juist nu) zo belangrijk voor gemeenten?

Omdat er veel maatschappelijke onrust is en het democratisch stelsel tegen grenzen aanloopt. De opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen daalt gestaag verder. Dit is een probleem voor zowel 'gevestigde' partijen als nieuwkomers. Burgerparticipatie vervangt uiteraard niet de representatieve democratie en is geen panacee voor alle problemen. Wel zijn het actief laten meedenken van inwoners en het maatschappelijk initiatief onmisbaar; niet alleen af en toe meepraten maar echt (mee)doen!

- Omdat in de huidige samenleving ideologieën steeds minder eenduidig zijn en grenzen vervagen. Inwoners willen meer voor specifieke onderwerpen die hen interesseren en voor kortere tijd betrokken worden.
- Omdat veel inwoners hoger opgeleid zijn en via verschillende wegen geïnformeerd worden. Internet en nieuwe communicatiemiddelen zijn een gemeengoed geworden. Dit biedt kansen voor gemeenten om inwoners te betrekken.
- Omdat de gemeenten de komende tijd flink moeten bezuinigen is een herbezinning op de eigen taken nodig. Vooral complexe opgaven als vergrijzing, krimp, klimaat, veiligheid en gebiedsontwikkeling zijn afhankelijk van draagvlak in de samenleving. Meedenken via inspraak, maar vooral samen met inwoners beleid ontwikkelen en uitvoeren, kan helpen om het draagvlak voor versobering van dat beleid te behouden. Zo worden burgers bondgenoten en mede-eigenaren van het publiek domein, in plaats van ontevreden inwoners.
- Omdat de gemeenten de afgelopen vijftien jaar veel hebben geëxperimenteerd met burgerparticipatie. Er zijn veel goede voorbeelden, maar in de meeste gemeenten vormt burgerparticipatie nog niet vanzelfsprekend een onderdeel van de manier van werken (lees het rapport van de Nationale Ombudsman 'Wij gooien het de inspraak in' en het rapport 'Burgerparticipatie in de lokale politiek' van het IPP). Bron: BIZA 2010

Er zijn veel definities van burgerparticipatie maar de rode draad is overal: op basis van vertrouwen en via een constructieve dialoog samen komen tot oplossingen met draagvlak in de samenleving. Kortom: op zoek naar nieuwe rolverdelingen met ook mogelijkheden als burgers om mede - regisseur te worden van omgevingsvraagstukken. Participatie is anders en meer dan inspraak.

Uitgangspunt hierbij: leg nut, noodzaak en meerwaarde van constructieve burgerparticipatie vast vanuit perspectief bevoegd gezag **en** burger. Zowel projectmatig / inhoudelijk, procesmatig als politiek en maatschappelijk.

2. Leren van de theorie en anderen

Wat is burgerparticipatie nu wel en niet? In de relatie – burgers en overheid zijn: er enerzijds altijd burgers die tegen elke overheidsinterventie zijn en die dit willen stoppen.

Anderzijds zien veel constructieve burgers nut / noodzaak in van beoogde overheidsinterventie en willen zij daarbij in co- creatie en coproductie samenwerken naar een gedragen oplossing (dit laatste is burgerparticipatie).

Voorzet voor een definitie: BP is het transparante proces van samenspraak en samenwerking tussen burgers en bevoegd gezag, om in principe door een constructieve dialoog, op basis van gelijkwaardigheid (lees wel: geen gelijkheid) te komen tot oplossingen met draagvlak in de samenleving en versterking van de lokale democratie.

Er bestaan vele concepten op het vlak van burgerparticipatie: piramide, ladder, boomstructuur, velden, checklist benadering, beleidscyclus, etc. Hier wordt op basis van vereiste maatwerk en rolpatronen uitgegaan van de ROB (Rijksdienst Openbaar Bestuur) benadering. Redenen zijn: praktisch, pragmatisch, flexibel en overzichtelijk.

De gemeente kan verschillende rollen aannemen, afhankelijk van het onderwerp of de fase van beleidsvorming, besluitvorming en uitvoering. De rol die de gemeente aanneemt, is bepalend voor de **ruimte** die inwoners krijgen om invloed uit te oefenen op het maken of uitvoeren van beleid. Mogelijke rollen van de overheid zijn: (zelf doen), reguleren, regisseren, stimuleren, faciliteren en (loslaten).

Gebaseerd op de overheidsparticipatieladder kunnen de rollen van burgers als volgt onderscheiden worden: (niet betrokken), meeweten, meedenken, meewerken, meebepalen en (zelf doen). Tussen haakjes geplaatste rollen zijn geen onderdeel van burgerparticipatie.

De essentie van constructieve burgerparticipatie zit in de categorieën meewerken en meebepalen. De onderstaande tabel op basis hiervan geeft niveaus aan en schept duidelijkheid als **grenzen** bepaald en **criteria** per vak vastgelegd zijn. Bij de invulling hiervan wordt uitgegaan van het beginsel dat hoe meer impact (overheids) interventies hebben op burgers en hun omgeving (woon-, leef-, werkklimaat, veiligheid en bereikbaarheid bijv.) hoe hoger de samenwerkingsvorm wordt.

Een voorbeeld:

	Meeweten	Meedenken	Meewerken	Meebepalen
Reguleren	x			
Regisseren	x	x		
Stimuleren	x	x	x	
Faciliteren	x	x	x	x

Ook andere gemeenten hebben dit proces al doorlopen en van die ervaringen (zeer uiteenlopend) is goed te leren: voorbeelden zijn Sud West Fryslan, Leiden, database VNG etc.)

Essentieel zijn bij aanvang ontwikkelen burgerparticipatiebeleid van de gemeente: de bereidheid van de overheid om burgers **ruimte** te geven (geen ruimte aanwezig: zinloze exercitie), burgers **serieus** nemen, werken aan **vertrouwen** in elkaar en bereid en in staat te zijn de eigen **cultuur en werkwijze te veranderen**.

De tijd van inspraak en inspreken zonder invloed, klankbordgroepen zonder mandaat en thema avonden met gele stikkertjes zonder vervolg zijn voorbij.

3. De uitgangssituatie in Voorschoten

Op het vlak van samenspraak en samenwerking tussen lokaal bestuur en burgers is ook in Voorschoten nog veel te winnen. Ervaringen op dit vlak in veel wijken bij uiteenlopende projecten, persberichten etc. alsook de resultaten uit het bestuurskrachtonderzoek van 2016

onderschrijven dit.

Circa 80% van de inwoners van Voorschoten geeft hierbij aan dat de gemeente, in de ogen van de burgers, onvoldoende luistert, hen onvoldoende betreft en hen onvoldoende ruimte geeft.

Het is te gemakkelijk dit uitsluitend toe te schrijven aan de opstelling van het lokaal bestuur. Ook aan de kant van burgers valt nog veel te leren c.q. verbeteren.

Essentieel voor een constructieve dialoog als opmaat voor samenspraak en samenwerking is het wegwerken van tekortkomingen / randvoorwaarden zowel bij overheid als aan de kant van burgerinitiatiefgroepen.

Randvoorwaarden / belemmeringen nu bij de lokale overheid: gebrek aan kennis over constructieve burgerparticipatie (proces, inhoud, drijfveren etc.), huidige instelling, vigerende cultuur / mentaliteit, vaste bestaande werkprocessen, inertie / (beperkt) vertrouwen in burgers, top – down beleids- en bestuurscyclus, interne en gesloten gerichtheid, vaste rolpatronen, zwakke informatiedeling, beperkt lerend vermogen en (mis)communicatie met en naar burgers.

Randvoorwaarden / belemmeringen bij Burgerinitiatieven: kennis van werkwijze bevoegd gezag (beleid en bestuur), kennis van de beschikbare instrumenten (formeel / informeel), omgaan met de pers, verwachttingsmanagement, lange adem, vrijwillig is niet vrijblijvend, teleurstelling stimuleert hindermacht, gebrek aan creativiteit (om bijv. een alternatief op hoofdlijnen te ontwikkelen), beperkte samenwerkingsgezindheid en professionaliteit, groepen leren niet van elkaar en leggen ervaringen niet vast, onbekendheid met constructieve burgerparticipatie in de zin van spelregels en ervaringen.

Om tot volwaardige constructieve dialoog te komen moet er dus aan beide zijden stevig geïnvesteerd worden. Een leerproces derhalve.

4. Kaderplan benadering

Een beleid om tot burgerparticipatie te komen moet aan bepaalde basisvoorwaarden voldoen om effect te gaan sorteren:

- omdat het over samenspraak en samenwerking gaat moet het gezamenlijk ontwikkeld worden door burgers en bevoegd gezag.
- de dialoog en samenwerking moet alle fasen van de beleids- en bestuurscycli betreffen, met besluitvormend mandaat voor de Raad in startfase.
- het moet praktisch zijn en uitvoerbaar zijn.
- zowel uitgangssituatie als beoogd doel moet SMART geformuleerd worden: dus geen vrijblijvende inspanningsverplichting.
- het is een lerend groeiproces, met monitoring en evaluatiemomenten.

Meer nog dan bij andere beleidsterreinen zijn bij burgerparticipatiebeleid, door de beoogde interactie / samenspraak / samenwerking met de burgers, de uitgangspunten voor behoorlijk bestuur bij de te maken keuzes van eminent belang zoals: transparantie, informatie delen, interactieve communicatie, laagdrempeligheid, evenwichtigheid en eerlijkheid.

Ruwweg liggen 3 hoofdkeuzes voor om tot burgerparticipatiebeleid te komen:

1.) Niet willen, niet kunnen of niet kunnen waarmaken: wees duidelijk en geef dit expliciet

aan. In het kader van verwachtingsmanagement wel zo eerlijk.

2.) Via de traditionele weg van het ambtelijk samenstellen van een (concept) Participatienota, bespreking in betreffende Commissie en vaststelling in de gemeenteraad, een “nieuwe” beleidslijn borgen. Na bijna 1,5 jaar windstilte na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018, nu ineens binnen een week, in de zomervakantie vast te leggen?

3.) Kies op basis van een experimenteer en veranderingsfase van max. 3 jaar, als tussenoplossing naar definitieve planvorming voor (onderhavige) Kaderplan aanpak. Gelet op uitgangspositie zowel bij burgers, het vereiste maatwerk en zoekproces in deze bij gemeente is dit de meest geschikte oplossing want dit proces mag niet mislukken. Aangezien burgerparticipatie geen hype is maar een must (zie Omgevingswet) met structureel karakter en geen politieke partij zich kan het zich veroorloven hier principieel tegen te zijn, is het aan te bevelen de thematiek a-politiek te beschouwen.

5. Taskforce, experimenten en veranderingsprocessen

Stel als dragende partij een Taskforce in. Onder leiding van de burgemeester (zijnde portefeuillehouder burgerparticipatie) en bestaande uit 2 raadsleden (oppositie en coalitie, 2 ambtenaren en 4 burgers) gaat de Taskforce Burgerparticipatie de uitvoering van een 4 tal experimenten en 4 veranderingsprocessen begeleiden, monitoren en (laten) evalueren om uiteindelijk te komen tot een voorstel voor een definitief participatieplan.

De experimenten betreffen projecten in verschillende stadia, thematiek en impact van burgerparticipatie. Voorbeelden zijn: infrastructuur, woningbouw, zorg en participatiebeleid.

De 4 noodzakelijk transitieprocessen liggen binnen de gemeente op het vlak van:

1. Aanpassing werkwijze (beleids-) processen en bestuurlijke afwegingskader
2. Kennis over burgerparticipatieprocessen
3. Cultuur / mentaliteit en de lerende organisatie
4. Informatie delen en (interactief) communiceren

Ook aan de kant van (startende-) burgerinitiatiefgroepen kan door voorlichting en kennisoverdracht het proces om tot een constructieve dialoog te komen ook bevorderd worden. Zie de eerder vermelde randvoorwaarden.

6. ABC: Anders, Beter en Concreter

Burgerparticipatiebeleid is geen extra of nieuw beleidsterrein simpel toe te voegen aan de bestaande activiteiten van de gemeente. Het is een andere slimme werkwijze, door in plaats van totaal probleemeigenaar en verantwoordelijk te zijn voor bepaalde zaken nu te opteren voor samenwerkingsvormen met burgers. Nieuw personeel aan stellen is derhalve geen oplossing. Integendeel zelfs. De bestaande boodschap wordt door meer communicatiemedewerkers en wijkmanagers (burgercontactfunctionarissen en geen beleidsfunctie of mandaat) alleen maar meer en luider verspreid, maar niet veranderd. Wel is investeren, door training en cursussen in een andere werkwijze relevant (i.p.v. top down, gesloten, intern gericht werken naar open beleidsontwikkeling en samenwerking) als ook het kennis opdoen

van de praktijk van burgerinitiatieven, ontwikkelen van vertrouwen en ruimte bieden aan andere meningen en het delen van informatie c.q. communiceren. Dit betreft overigens niet alleen de betrokken ambtenaren maar evenzeer raadslieden en B & W. Door in deze het beleid SMART te maken (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) op basis van nulmeting en expliciete doelen (bijv. 20% punten hogere score dan uit 2016 Bestuurskrachtonderzoek) worden de overgang van taakgericht functioneren naar resultaat gericht functioneren bevorderd en de lerende organisatie versterkt.

7. Middelen en tijdpad

Veranderen kost tijd en geld. Zowel bij overheid als bij burgers.

Een ruwe kostenraming ziet er als volgt uit:

1. Parttime aanstelling voor bijv. 1 jaar van een extern geworven veranderingsmanager (60 K euro)
2. Training, cursus, opleiding binnen lokaal bestuur: ambtenaren (30 K), bestuur (15 K)
3. Opleidingsfonds m.b.t. burgerinitiatieven (10K)
4. Ontwikkeling en implementatie instrumenten w.o. burgerdialoog, toolbox, informatie en communicatie, etc. (10K)
5. Experimenten (4 keer 2,5K = 10K)
6. Optioneel: oprichting van een Wijk / dorps Burgerparticipatiefonds (10K)

Totaal: max. circa 145.000 euro (tenminste jaar 1) Daarna, in volgende jaren, minder dan de helft.

N.B: regulier bij de beleidscyclus en het bestuur betrokken werkzaamheden vallen binnen de reguliere begroting (w.o. onderzoeken, evaluaties van bijv. de Rekenkamer etc.).

In beginsel kan bij snelle besluitvorming en aanwending van benodigde middelen het volgende tijdpad richtinggevend zijn:

Instellen Taskforce (medio 2019) met Kaderplan als uitgangspunt (zomer 2019) en vaststelling naar de Raad in september 2019. Taskforce fungeert, na besluitvorming, als voorlopige veranderingsmanager en bereidt implementatie van de veranderingslijnen en experimenten voor.

Werven en aanstellen / benoemen Veranderingsmanager: start oktober / november 2019.

Uitvoering experimenten en veranderingslijnen: vanaf oktober 2019 t/m max. 2021.

Afronding, evaluaties project en bestuurlijk en aanzet schrijven / vaststellen / invoeren definitief beleidsplan Constructieve Burgerparticipatie (begin 2022).

8. Resumé

Onderhavig voorstel heeft (t.o.v. het plan van de gemeente: Participatienota Samen maken wij Voorschoten) de volgende voordelen:

1. Het is gericht op beide zijden (burgers en overheid) van het participatieproces, op dialoog, samenspraak en samenwerking
2. Het is praktisch
3. Het is niet in beton gegoten maar flexibel en gebaseerd op een experimenteerfase met leren van de praktijk: de lerende organisatie.
4. Noodzakelijk veranderingen om tot een goede dialoog te komen, bij zowel

- gemeente als burgerinitiatieven, worden beide gefaciliteerd
5. Concrete uitgangspunten en doeleinden worden basis voor beleid en resultaatmeting i.p.v. een inspanningsintentie
 6. Niet meer personeel maar ABC; Anders, Beter en Concreter gaan werken
 7. De overall kosten liggen lager.

Colofon

Namens Alliantie Burgers Voorschoten

Auteur: Rob van Engelenburg (engelenburg.voorschoten@planet.nl)

2 juli 2019