

nota

Burgerparticipatie

Beleidskader burgerparticipatie, als onderdeel van het
WMO-beleidsplan Gemert-Bakel 2012-201



Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling
Werkterrein Maatschappelijke Zaken
Juli 2012

Inhoud

1. Inleiding	3
2. Inhoudelijke opvatting burgerparticipatie	3
3. De participatieladder als instrument	4
4. 'Gouden regels' burgerparticipatie	5
5. Afwegingskader burgerparticipatie	6
6. Burgerparticipatie en (strategische) communicatie	7
7. Borging/ verankering binnen organisatie	8
Bronnen:	8
Bijlage: Burgerparticipatie binnen de beleidsstructuur van Gemert-Bakel	9

1. Inleiding

In het collegeprogramma 2010-2014 wordt duurzaam verbinden als speerpunt benoemd. Duurzaam verbinden wordt o.a. vertaald naar een verbeterde communicatie en betrokkenheid tussen burgers en bestuur. Samenwerken met burgers bij beleid- en besluitvorming wordt gezien als een belangrijke voorwaarde om resultaten voor maatschappelijke vraagstukken te behalen. Iedereen wordt uitgenodigd en gestimuleerd om mee te doen. Er wordt gedacht vanuit *participatie* en *wederzijds vertrouwen*.

Deze begrippen passen ook bij de kantelingsgedachte vanuit de WMO (Wet Maatschappelijke Ondersteuning). De kanteling behelst een omslag van het *'zorgdenken'* naar het *'participatiedenken'*. Dit houdt in dat niet meer wordt gedacht vanuit beperkingen en aanspraak maken op bestaande voorzieningen, maar het samen met burger kijken naar oplossingen van het participatieprobleem. De burger en gemeente brengen samen in kaart wat belemmeringen zijn en met welke oplossingen de burger zo nodig kan worden ondersteund, maatwerk dus. Hiermee wordt er meer nadruk gelegd op de eigen *verantwoordelijkheid van burgers*, maar ook op de verantwoordelijkheid van burgers naar elkaar. Dit is niet alleen van belang met het oog op de vergrijzing en de toenemende zorgvraag, maar sluit aan bij de toenemende behoefte in de samenleving naar een meer *zorgzame samenleving*, waarbij aandacht is voor zorg en ondersteuning voor elkaar. We zetten daarmee in op *leefbare en sociale dorpen*, waar het prettig leven is omdat iedereen er onderdeel kan zijn van sociale verbanden, zich er thuis voelt en meedoet. Dit krijgt vorm via de *dorps- en wijkgerichte aanpak*, waarbij de betrokkenheid van burgers bij hun woonomgeving wordt verbeterd. De afgelopen jaren is al veel in – met name de dorpsgerichte aanpak - geïnvesteerd. In alle dorpskernen van Gemert-Bakel zijn dorpsraden en dorpsondersteuners actief en er is gestart met de opzet van de leefbaarheidagenda. Daarbinnen worden lokale afspraken gemaakt met bewoners van de dorpen en wijken. Ten aanzien van met name het wijkgericht werken is nog extra inspanning nodig. Om het wijkgericht werken te ontwikkelen zullen er een aantal stappen gezet moeten worden.

Bovenstaande visie staat beschreven in het *WMO-beleidsplan Gemert-Bakel 2012-2015*. De eigen kracht en zelfredzaamheid van de burgers, maar ook de dorps- en wijkgerichte aanpak en de opzet van leefbaarheidsagenda's komen hierin terug. Het WMO-beleidsplan dient als paraplunota voor het onderdeel Mensen vanuit de telos-driehoek (mens, ruimte, middelen). Vandaar dat het beleidskader burgerparticipatie binnen het WMO-beleidsplan wordt opgenomen.

In onderliggende notitie wordt de focus gelegd op burgerparticipatie als één van de beleidskaders van de gemeente Gemert-Bakel. Binnen deze notitie is minder aandacht voor burgerparticipatie vanuit de invalshoek van de burger, maar staat de vraag centraal op welke manier we vanuit de gemeente met burgerparticipatie omgaan. In onderstaande paragrafen wordt enerzijds ingegaan op de visie op burgerparticipatie (inhoudelijke opvatting), anderzijds worden instrumenten en 'gouden regels' aangereikt die meer duidelijkheid en richting geven over hoe we burgerparticipatie binnen de gemeente kunnen toepassen. Tot slot wordt nog aangegeven op welke manier burgerparticipatie zich verhoudt ten opzichte van (strategische) communicatie en in de bijlage is weergegeven hoe burgerparticipatie binnen de beleidsstructuur van de gemeente verankerd is.

2. Inhoudelijke opvatting burgerparticipatie

Definitie burgerparticipatie

De letterlijke betekenis van participatie is: 'deelnemen aan iets' en 'samen met anderen iets doen'.

Onder burgerparticipatie verstaan we:

"Burgers in staat stellen en uitnodigen om invloed uit te oefenen op hun eigen leefomgeving."

Deze definitie bestaat uit twee lagen, namelijk: 1) burgers in staat stellen om 'mee te doen' en 2) burgers uitnodigen om 'mee te doen'! Hieronder worden deze verschillende invalshoeken toegelicht. We willen graag de eigen kracht van burgers mobiliseren. Er wordt daarom ook ingegaan op een

derde invalshoek, namelijk die van het burgerinitiatief. Deze vorm van burgerparticipatie wordt ook wel 'burgerbestuur' genoemd.

1. Burgers in staat stellen: 'Iedereen kan meedoen!'

In toenemende mate wordt van burgers verwacht dat zij hun rol als dorps- of wijkbewoner actief kunnen invullen, dat zij regie voor hun leven in eigen hand nemen. Niet voor alle burgers is dit vanzelfsprekend. Via de dorps- en wijkgerichte aanpak worden burgers hierin ondersteund. De gemeente zet daarbij in op de versterking van de sociale samenhang.

2. Burgers uitnodigen: 'Iedereen doet mee!'

Naast dat we verwachten dat burgers de regie in eigen hand nemen, verwachten we ook in toenemende mate dat burgers de verantwoordelijkheid ten aanzien van hun eigen leefomgeving nemen. Het is belangrijk om burgers hiertoe uit te nodigen. Hier speelt de leefbaarheidagenda een belangrijke rol. Doordat de leefbaarheidagenda wordt opgesteld in samenspraak tussen inwoners, het maatschappelijk middenveld en de gemeente, weten burgers beter wat zij van de gemeente kunnen verwachten en kan het gemeentelijk beleid beter worden afgestemd op de behoeften en wensen vanuit het dorp en de wijk.

3. Burgerinitiatief

Onder een burgerinitiatief wordt verstaan: 'een initiatief van één of meer burgers dat onverplicht wordt opgestart ten behoeve van anderen of de samenleving'. Daarmee kunnen burgerinitiatieven worden gezien als 'spontane initiatieven'. (Groepen) burgers nemen contact op met de gemeente omdat zij een bepaald idee hebben. Deze vorm laat zien dat het primaat niet altijd bij de politiek ligt. Via burgerinitiatieven kunnen burgers op een zinvolle manier vorm geven aan hun eigen leefomgeving, zich nuttig maken voor de samenleving, problemen oplossen waar de gemeente niet aan toe komt of waar de politiek zich niet tot roepen voelt. Dit gedachtegoed sluit aan bij de terugtrekkende rol van de overheid. Willen we van een burgerinitiatief spreken, dan geldt:

- Een initiatief ontstaat uit ideële bewegingen;
- Een initiatief heeft een maatschappelijk relevant doel en gaat dus verder dan het eigenbelang;
- Een initiatief heeft geen winstoogmerk;
- Een initiatief komt zoveel mogelijk uit eigen beweging tot stand;
- Een initiatief kent bij de start nog geen formeel organisatiestatuu.

Burgerparticipatie: geen doel op zich

"Het is essentieel om bij elk burgerparticipatieproces vooraf concrete beoogde einddoelen vast te stellen."

Voorafgaand aan elk beleidsthema, project of (uitvoerings)zaak dient nagedacht te worden of burgerparticipatie wel/niet ingezet kan worden. We moeten burgerparticipatie niet te pas en te onpas inzetten, maar alleen als dit het einddoel dient. Een andere valkuil is dat burgerparticipatie als aantrekkelijk middel wordt gezien voor een economische oplossing/ bezuinigingsmaatregel. Gevaar hierbij is dat de bezuinigingsvraag leidend wordt wat juist tot afkeer van de burger zal leiden. Bovendien impliceert burgerparticipatie dat de burger zelf opstaat en zelf besluit tot participatie en niet enkel vanwege de financiële prikkel die hiermee gepaard gaat.

3. De participatieladder als instrument

Een bekend en beproefd hulpmiddel voor burgerparticipatie is de participatieladder. Met de participatieladder geven wij duidelijkheid in welke mate burgers betrokken (kunnen) worden bij beleid en beheer. In onderstaande participatieladder zijn de verschillende bestuursstijlen gekoppeld aan de gradaties van zeggenschap en aan de mate van verantwoordelijkheid.

"De bestuursstijl wordt bij aanvang gekozen en is afhankelijk van het vooraf bepaald te bereiken doel."

Zeggenschap wordt aan verantwoordelijkheid gekoppeld, dit vanuit het achterliggend idee dat burgerparticipatie niet alleen moet gaan over: 'het deelnemen van een burger', maar ook over de 'medeverantwoordelijkheid van de burger'. Door deze koppeling te maken, wordt ook duidelijk wie er iets met de participatie-uitkomst moet doen.

PARTICIPATIELADDER

<u>Bestuursstijl</u>	<u>Participatie/ zeggenschap</u>	<u>Verantwoordelijkheid</u>
<p>1. Faciliterende stijl College faciliteert en biedt ondersteuning (geld, tijd, deskundigheid, materiaal), maar is bij totstandkoming en uitvoering niet direct betrokken</p>	<p>1. Burgerinitiatief</p>	<p>1. Initiator zijn Burger ontwikkelt eigen plannen; voert zelf plannen uit.</p>
<p>2. Samenwerkende stijl Samenwerken met andere partijen op basis van gelijkwaardigheid. Resultaten hebben bindende werking. Gemeente neemt resultaten over.</p>	<p>2. (Mee)beslissen</p>	<p>2. Formeel vertegenwoordigerschap met buurt regelen Burger werkt mee aan plannen en aan oplossingen; werkt op basis van gelijkwaardigheid.</p>
<p>3. Delegerende stijl Bestuur geeft randvoorwaarden en ziet de burger als partner. De eindverantwoordelijkheid blijft bij de gemeente.</p>	<p>3. Coproduceren</p>	<p>3. Opzetten permanente en actieve dialoog met buurt Burger krijgt de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uit te voeren.</p>
<p>4. Participerende stijl Het bestuur stelt de agenda samen, maar geeft veel ruimte voor inbreng en discussie (open advies).</p>	<p>4. Adviseren</p>	<p>4. Organiseren overleg met buurt Burger kan problemen aandragen en oplossingen formuleren.</p>
<p>5. Consultatieve stijl Raadplegen van deelnemers; horen van reacties op een plan. Hiermee rekening houden in het vervolgproces (gesloten vraagstelling).</p>	<p>5. Raadplegen</p>	<p>5. Informatie naar buurt verzenden Burger reageert in een laat stadium op een uitgewerkt plan. Klankbord, gesprekspartner. Inbreng van mening of kennis.</p>
<p>6. Open autoritaire stijl Het bestuur voert zelfstandig beleid en verschaft informatie aan de doelgroep.</p>	<p>6. Informeren</p>	<p>6. Informatie ontvangen en verwerken Burger als toehoorder, levert geen bijdrage aan het proces</p>
<p>7. Gesloten autoritaire stijl Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid en verstrekt geen informatie. Enkel op basis van art. 150 gemeentewet: inspraak regelen.</p>	<p>7. (Eventueel) inspraakprocedure</p>	<p>7. Zienswijze indienen Via het indienen van een zienswijze worden individuele burgers in staat gesteld om hun mening op het beleidsvoornemen te geven.</p>

4. 'Gouden regels' burgerparticipatie

"We streven naar een samenleving waarin de burger initiatief neemt en de gemeente participeert."

Om dit te bevorderen is het nodig dat iedereen binnen de organisatie zich bewust is van dit belang en bij het uitvoeren van zijn/haar project of reguliere taak houdt aan de volgende 'gouden regels':

1. Laat inwoners (organisaties, ondernemers, instellingen) weten waar je mee bezig bent of gaat zijn;
2. Geef bij projecten, nieuw beleid, uitvoeringsactiviteiten en reguliere werkzaamheden duidelijk aan wat het doel is;
3. Geef inwoners (organisaties, ondernemers, instellingen) de gelegenheid om zijn/haar mening te geven (belangrijk dat je vooraf bepaalt of het onderwerp zich voor burgerparticipatie leent en als dit zo is dat je aangeeft wanneer ze de mening kunnen geven, wat er mee gedaan is en als er niets mee gedaan is waarom niet en welke alternatieven er eventueel zijn om toch iets met die mening te doen);
4. Luister goed naar inwoners (organisaties, ondernemers, instellingen). Hoor niet alleen welke boodschap ze afgeven maar neem die boodschap ook serieus;
5. Blijf in gesprek met inwoners (organisaties, ondernemers, instellingen) dat wekt wederzijds vertrouwen;
6. Bedenk altijd: Wat kan de inwoner (organisatie, ondernemer, instelling) zelf doen en leg waar mogelijk het initiatief of de uitvoering terug (belangrijk om hierbij de verwachtingen over en weer helder te krijgen en te benoemen);
7. Geef de inwoners (organisaties, ondernemers, instellingen) het vertrouwen dat ze initiatief mogen en kunnen nemen. Maak duidelijk wat ze vervolgens nog van de gemeente kunnen verwachten;
8. Sluit aan bij de belevingswereld van de inwoners (inwoners denken altijd integraal en wij zijn geneigd vanuit een vakafdeling te denken, hou het praktisch, gebruik begrijpelijke taal);
9. Beperk vergaderen, maar leg afspraken goed vast;
10. Spreek je waardering uit en vier successen bij het behalen van het doel (dat door of samen met inwoners (organisaties, ondernemers, instellingen) gerealiseerd is).

5. Afwegingskader burgerparticipatie

De inzet op de bovenste treden van de participatieladder is niet altijd de beste. Het gaat uiteindelijk om de reële ruimte voor invloed van bewoners op plannen. Deze kan beperkt zijn door allerlei randvoorwaarden of omstandigheden (tijd, wetgeving, etc). 'Enkel' adviseren of raadplegen kan dan een betere keuze zijn dan bijvoorbeeld (mee)beslissen.

"Het gaat om duidelijkheid vooraf en een gewogen aanpak."

Voor de afweging óf er sprake is van burgerparticipatie en op welk niveau, wordt gebruik gemaakt van onderliggend afwegingskader: leent het proces zich ervoor en welke trede is van toepassing? Bij het afwegingskader moeten een aantal vragen doorlopen worden.

1. Zijn er uitsluitingen?	1a. Gaat het om een individuele kwestie?	Ja – geen participatie	Nee – ga naar 1b
	1b. Is het een beroeps- of bezwaarprocedure?	Ja – geen participatie	Nee – ga naar 1c
	1c. Betreft het een gemeentelijke vergunning of belasting?	Ja – geen participatie	Nee – ga naar 1d
	1d. Is het een wettelijke regeling zonder lokale beleidsruimte	Ja – geen participatie	Nee – ga naar 1e
	1e. Is onvermijdelijke spoedeisende besluitvorming vereist?	Ja – geen participatie	Nee – ga naar 2
2. Valt er daadwerkelijk iets te beïnvloeden?	Biedt het beleid of project voldoende ruimte voor verschillende opties? (meedenkende burgers/ organisaties moeten wel kunnen	Ja – ga naar 3	Nee – geen participatie

	meepraten en keuzes kunnen maken)		
3. Is het belangrijk en herkenbaar voor burgers?	Is het voor burgers – individueel of collectief- van belang en ook herkenbaar? (technische, juridische, organisatorische onderwerpen zijn vaak minder geschikt).	Ja – ga naar 4	Nee – geen participatie
4. Is er commitment?	4a. Is er politiek, bestuurlijk en ambtelijk commitment (vorm en inhoud) om ruimte te geven en rekening te houden met uitkomsten?	Ja – ga naar 4b	Nee – geen participatie
	4b. Is er bij inwoners en/of deelnemers een positieve instelling en bereidheid om aan het proces mee te werken?	Ja – ga naar 5	Nee – geen participatie
5. Is er nut/ en of meerwaarde?		Ja – ga naar 6	Nee – geen participatie
6. Organisatorische randvoorwaarden	6a. Welke middelen (geld, tijd, capaciteit, etc.) zetten we in? Zijn deze beschikbaar?	Ja ga naar 6b	Nee – ga naar 6b
	6b. Kunnen deze beschikbaar gesteld worden?	Ja	Nee – geen participatie

6. Burgerparticipatie en (strategische) communicatie

Cruciaal voor het welslagen van burgerparticipatie in de relatie gemeente – burgers is de bereidheid om naar elkaar te luisteren en open te staan voor elkaars argumenten.

“(Strategische) communicatie speelt een belangrijke rol bij burgerparticipatie.”

Sterker nog: communicatie is leading. Het gaat immers om interactie. Interactie kan alleen maar inhoud krijgen als men van elkaar weet waarop gereageerd kan worden. Het gaat daarbij om: creëren van draagvlak, het mobiliseren van burgers, het wekken van juiste verwachtingspatronen, het informeren over de voortgang van beleid/ project, het rekening houden met emoties van burgers. De belangrijkste uitgangspunten binnen de strategische communicatie van de gemeente Gemert-Bakel zijn:

- *Overgang naar de communicatieve overheid.*

Besluitvorming is nog zelden het autonome domein van de overheid alleen. Een overheid zal dit domein steeds vaker delen met anderen, zoals maatschappelijke organisaties, bedrijven en mondige, kritische burgers. Zodoende bestaat het karakter van beleidsontwikkeling steeds vaker uit interacties, onderhandelingen, samenwerking en het sluiten van overeenkomsten tussen een veelheid van actoren in verschillende verbanden.

- *Communicatie richt zich op het hele (beleids)proces.*

Waar communicatie zich in het verleden vaak richtte op het informeren na besluitvorming van het gemeentebestuur, richt communicatie zich nu op het hele (beleids)proces (vanaf probleemerkenning/ beleidsformulering). Bij de start van nieuw beleid/project moet er eenduidigheid zijn over het te

bereiken doel en maakt het college een bewuste keuze in welke bestuursstijl zij gaat hanteren (zie bestuursstijlen binnen participatieladder).

7. Borging/ verankering binnen organisatie

“Om te kunnen borgen dat burgerparticipatie breed binnen de organisatie wordt ingezet, wordt de komende tijd (vanaf december 2012) ingestoken op verankering van burgerparticipatie.”

Burgerparticipatie wordt verankerd binnen de gemeentelijke organisatie door:

- burgerparticipatie een onderdeel te laten zijn van de formats: projectplannen en adviesnota's;
- het intern overleg leefbaarheidsagenda's, waarin alle afdelingen vertegenwoordigd zijn;
- het extern bundelen van communicatie met dorpen via dorpsoverleggen;
- het bieden van maatwerk voor de kern Gemert (volgens voorbeeld Gemert-Noord; Team Maatschappij).

Bronnen:

Intern:

- Beleidskader Communicatie (werkterrein Communicatie, vastgesteld 26 juni 2012).
- (Concept)beleidsnotitie Dorps- en wijkgericht werken (werkterrein Maatschappelijke Zaken, planning vaststelling Raad, 18 oktober 2012).
- Presentatie/ notitie 'Werken met leefbaarheidsagenda's' (werkterrein Maatschappelijke Zaken, vastgesteld op 23 augustus 2011).

Extern:

- *'Burgerparticipatie; een praktische handleiding voor gemeenten'*, Mark Hendriks en Rob Eijsermans, 2004.
- *'Help een burgerinitiatief!'*, Cluster Democratie en Burgerschap van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010.
- *'Participatieladder; zeggenschap en verantwoordelijkheid'*, De Rode Wouw, Joop Hofman, 2008.

Bijlage: Burgerparticipatie binnen de beleidsstructuur van Gemert-Bakel

Burgerparticipatie is naar aanleiding van het cultuurtraject aangewezen als één van de dominante beleidskaders en vormt dus een belangrijk onderdeel binnen de beleidsstructuur van Gemert-Bakel. In onderstaande beleidsdocumenten is beschreven op welke manier de gemeente haar burgers wil betrekken bij haar beleidsvorming en hoe de gemeente burgers in staat wil stellen om daadwerkelijk ook te kunnen participeren.

- Het dorps- en wijkgericht werken, dat wordt verankerd binnen de beleidsnotitie 'Dorps- en wijkgericht werken Gemert-Bakel 2012' als onderdeel van het bredere WMO-beleidsplan Gemert-Bakel 2012-2015 (werkterrein MO/MZ).

“Dorps- en wijkgericht werken is een gebiedsgerichte manier van werken waarbij de gemeente, samen met de dorps- en wijkbewoners, het maatschappelijk middenveld en professionele organisaties nadenkt over en uitvoering geeft aan de aanpak van zaken met betrekking tot wonen, welzijn, zorg en participatie in de directe leefomgeving. Daarbij moet het vraaggericht en integraal werken worden verbeterd, evenals de betrokkenheid van burgers bij hun woonomgeving. Dit krijgt vorm binnen de (deels) bestaande structuren van: dorpsraden, wijk-/buurtplatforms, wijkteams, dorpsondersteuners.”

- De leefbaarheidsagenda als uitkomst van een afstemming tussen gemeentelijke kaders en wensen en behoeften dorp/wijk.

“De leefbaarheidsagenda:

- *is een uitvoeringsprogramma per dorp/wijk;*
- *is opgesteld ism inwoners, het maatschappelijk middenveld en de gemeente;*
- *is de uitkomst van een afstemming tussen gemeentelijke kaders en wensen en behoeften dorp/wijk;*
- *biedt duidelijkheid over ‘wie doet wat’ en ‘wie is waar verantwoordelijk voor’?*
- *geeft weer met welke kosten er rekening gehouden moet worden;*
- *is een integraal stuk – met thema’s gericht op de sociale, fysieke en economische pijlers.*

Het uiteindelijke doel van de leefbaarheidsagenda is het handhaven en mogelijk zelfs verbeteren van de sociale, fysieke en economische infrastructuur.”

- Het beleidskader communicatie (werkterrein Communicatie).
Zie paragraaf 6.

Figuur: Burgerparticipatie binnen beleidsstructuur gemeente Gemert-Bakel



