Visienota Burgerbetrokkenheid

De samenleving verandert, Heerlen verandert mee

20 mei 2019

Heerlen

Gemeente **Heerlen**

Burgerbetrokkenheid is - veranderende samenleving - luisteren naar burgers - meer betrokkenheid van burgers – kloof dichten - leefomgeving verbeteren – versterking van het buurtnetwerk – innovatie – permanente dialoog met de samenleving - verbondenheid - **rolverandering van de gemeente** - ruimte en zeggenschap - netwerksamenleving - aandacht voor interactieve beleidsvorming - burger én wijkinitiatieven faciliteren - zelfstandigheid en ondernemerschap - energieke samenleving – trots zijn op Heerlen - Burgerbetrokkenheid is - veranderende samenleving - luisteren naar burgers - meer betrokkenheid van burgers – kloof dichten - leefomgeving verbeteren – versterking van het buurtnetwerk – innovatie – permanente dialoog met de samenleving - verbondenheid - **rolverandering van de gemeente** - ruimte en zeggenschap - netwerksamenleving - aandacht voor interactieve beleidsvorming - burger én wijkinitiatieven faciliteren - zelfstandigheid en ondernemerschap - energieke samenleving – trots zijn op Heerlen - Burgerbetrokkenheid is - veranderende samenleving - luisteren naar burgers - meer betrokkenheid van burgers – kloof dichten - leefomgeving verbeteren – versterking van het buurtnetwerk – innovatie – permanente dialoog met de samenleving - verbondenheid - **rolverandering van de gemeente** - ruimte en zeggenschap - netwerksamenleving

Voorwoord

Maar 44% van de Heerlenaren stemde bij de laatste gemeenteraadsverkiezing. Ook los van deze uitslag gaven inwoners en buurtorganisaties het signaal af dat de betrokkenheid van onze inwoners bij het bestuur van hun stad en bij hun buurt moet worden verbeterd. Als je die signalen niet serieus neemt, dan neem je jezelf als bestuurder en politicus niet serieus. College en gemeenteraad willen met deze signalen aan de slag gaan. Voor mij persoonlijk betekent dat twee dingen: luisteren naar wat onze inwoners beweegt en wat hun wensen zijn. En eerlijk zijn over wat we als gemeente wel en niet kunnen doen. Ik geloof niet dat we het antwoord op de kloof tussen kiezer en bestuur in het stadhuis vinden. Ik heb daarom mijn oor te luisteren gelegd in de vele gesprekken die ik het afgelopen jaar met inwoners, buurtorganisaties, ondernemers, instellingen en raadsleden voerde. Dat waren er ruim 50 waarin ik zo'n 500 mensen sprak. De boodschap dat de gemeente haar inwoners serieus moet nemen en dat hun behoeften leidend moeten zijn, loopt als een rode draad door deze gesprekken. Dat wij inwoners op tijd informeren en zo veel mogelijk betrekken bij het nemen van besluiten, dat is wat zij van ons verwachten.

Adriane Keulen
wethouder
Burgerbetrokkenheid
Heerlen, juni 2019

Meer betrokkenheid van onze inwoners leidt tot meer contact, beter beleid, betere besluiten en een betere stad. Een stad waarin we aan het woord 'samen' daadwerkelijk invulling geven. Het directe contact tussen inwoners en gemeentebestuur draagt bij aan wederzijds vertrouwen. Het is daarom mijn overtuiging dat versterking van burgerbetrokkenheid bijdraagt aan het dichten van de kloof tussen de kiezers en het bestuur van Heerlen. We zijn wat dat betreft al op weg. Met een financiële bijdrage uit het 'Gebrookerbosfonds' of het sluiten van een buurtdeal in het kader van 'Buitenkans', ondersteunen we bewoners die hun leefomgeving willen verbeteren. En met de 'buurtactieregeling' maken we initiatieven van bewoners die bijdragen aan de versterking van het netwerk in hun buurt, mogelijk. En ook onze nieuwe omgevingsvisie en het omgevingsplan voor het centrum van Hoensbroek komen op basis van een vooraf vastgesteld burgerparticipatieplan tot stand.

Maar een meeromvattende aanpak is nodig. Deze visie op burgerbetrokkenheid geeft de richting aan voor de ontwikkeling van die aanpak. De inbreng van onze gesprekspartners heeft de inhoud van deze visie voor een belangrijk deel bepaald. Graag wil ik op deze plaats iedereen bedanken die op welke manier dan ook een bijdrage daaraan heeft geleverd!
Op basis van de visie maken we een programmaplan, met acties en projecten die inwoners meer bij de stad en hun buurt betrekken. Om dat doel te bereiken stimuleren we dat wat al goed gaat, zoeken we de samenwerking en gaan we zoeken naar nieuwe wegen, digitale technieken en de instrumenten en methoden van vandaag en morgen. Maar het allerbelangrijkst is natuurlijk dat de blik van het stadhuis op de stad en haar bewoners blijft gericht.
We willen weten wat er speelt en leeft. Persoonlijk contact en communicatie met onze inwoners zijn daarvoor nodig. We blijven daarom permanent met elkaar in gesprek.
De uitdaging is glashelder. In 2022 moeten meer Heerlenaren zich verbonden voelen met hun stad, met hun buurt en met elkaar. Als wethouder sta ik aan de lat voor het versterken van burgerbetrokkenheid in Heerlen. Maar ik sta daarbij niet alleen. Samen met mijn collega's uit het college en de leden van onze gemeenteraad gaan we de uitdaging aan. Daar willen we allemaal onze mouwen voor opstropen!

"Maar het allerbelangrijkst is natuurlijk dat de blik van het stadhuis op de stad en haar bewoners blijft gericht"

Leeswijzer

In paragraaf 1. (aanleiding) worden de ontwikkelingen en signalen beschreven die tot de totstandkoming van de visienota hebben geleid.

Paragraaf 2. (Trends en ontwikkelingen voor de gemeente van de toekomst) beschrijft de trends en ontwikkelingen die hebben geleid tot een toenemende behoefte aan een andere verhouding tussen burgers en overheid: technische innovaties en de digitale revolutie hebben er voor gezorgd dat we in een informatiesamenleving leven. Daarnaast hebben de decentralisaties er toe geleid dat inwoners meer zeggenschap eisen omdat zij ook meer zelf verantwoordelijkheid moeten dragen. Aanvullend daarop zorgen nieuwe initiatieven uit de samenleving voor minder grip en controle door de overheid.

In paragraaf 3. (Het gesprek met de stad) worden de gesprekken die het college over het thema 'burgerbetrokkenheid' met de inwoners van Heerlen heeft gevoerd, samengevat en van een duiding voorzien. Daaruit volgt de constatering dat de in paragraaf 2. genoemde trends en ontwikkelingen niet aan Heerlen voorbij zijn gegaan.

In paragraaf 4. (Rolverandering van de gemeente) wordt vastgesteld dat de eerder geschetste trends en ontwikkelingen tot een 'netwerksamenleving' hebben geleid. Met nieuwe verhoudingen en een andere rolverdeling tussen overheid en samenleving tot gevolg. Paragraaf 4. bevat ook de visie van het bestuur op haar (veranderde) rol. Uitgangspunt met betrekking tot die rol is dat de gemeente als een betrouwbare netwerkpartner functioneert, die zo min mogelijk zelf regisseert en zo veel mogelijk ruimte en zeggenschap geeft aan de samenleving. Bij zaken waarbij de rechten van individuele burgers of een toereikend niveau van zorg, ondersteuning of dienstverlening moet worden gegarandeerd, blijft de gemeente een regulerende overheid.

In paragraaf 5. (Van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie) volgt een beschrijving van - de voorwaarden voor een behoorlijke toepassing van - de begrippen 'burgerparticipatie' en 'overheidsparticipatie'. Aan deze beschrijving worden drie afspraken gekoppeld. Om te beginnen de afspraak dat bij de toepassing van burgerparticipatie wordt gekozen voor de hoogst haalbare trede op de burgerparticipatieladder. Daarnaast de afspraak dat daarbij de 10 spelregels van de Nationale Ombudsman in acht worden genomen. En tenslotte de afspraak dat bij de toepassing van overheidsparticipatie zo veel mogelijk ruimte wordt gegeven aan de samenleving.

In paragraaf 6. (Transformatie en programmaplan) wordt vastgesteld dat een andere samenleving andere eisen stelt aan de werkprocessen en de manier van werken binnen de eigen organisatie en aan de samenwerking met onze partners. Om die eisen aan te kunnen zal de organisatie moeten worden doorontwikkeld naar een op de samenleving georiënteerde netwerkorganisatie. Een programmatische aanpak moet er voor zorgen dat de projecten en inspanningen die daarvoor nodig zijn, kunnen worden uitgevoerd. Na vaststelling van de visie zal daarom een programmaplan worden vastgesteld.

1. Aanleiding

Verantwoordelijkheden in het politieke landschap zijn verschoven. Meer decentraal en regionaal, meer markt, meer burger en minder overheid. Door krimp en vergrijzing staan mantelzorg en burenhulp in onze regio nog verder onder druk. Mede als gevolg van deze ontwikkelingen hebben veel mensen het gevoel dat zij de grip op hun leven kwijt zijn. Het onbehagen is groter geworden, de 'oude' instituten liggen onder vuur en ondertussen versnippert het politieke landschap zichtbaar.

Parallel aan deze ontwikkelingen is de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in de afgelopen decennia gedaald, in een aantal voornamelijk grote gemeenten zelfs tot onder de 50 procent. Bij de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen had de gemeente Heerlen met 44 procent het op één na laagste opkomstpercentage. Dat leidt tot de vraag naar (en zorg over) de democratische legitimiteit van het lokale bestuur in onze stad en hoe die voor de toekomst kan worden versterkt. In het coalitieakkoord is daarom de ambitie uitgesproken om dit percentage in 2022 hoger te laten zijn.

Het 'democratisch tekort' en 'de kloof tussen kiezer en bestuur', vragen om een antwoord van de overheid. Meestal gaat dat antwoord in de richting van meer participatie: de burger mee laten praten, mee laten beslissen, raadplegen, organiseren van informatiebijeenkomsten, meer aandacht voor interactieve beleidsvorming, burger- en wijkinitiatieven faciliteren, klankbordgroepen, burgerpanels, bedrijvenpanels.

Door buurtorganisaties en inwoners werd in diverse gesprekken aangegeven dat zij een visie van de gemeente Heerlen op de versterking van burgerbetrokkenheid, missen. Ook werd in het overleg met de buurtorganisaties herhaaldelijk een pleidooi voor meer burger- en overheidsparticipatie gehoord.

Het zijn deze ontwikkelingen en signalen die tot deze visienota hebben geleid. Ook wij zijn ervan doordrongen dat we onze inwoners meer en beter bij de beleids- en besluitvorming moeten betrekken. Onze beleidsuitgangspunten voor burgerparticipatie hebben wij in deze nota verwerkt.

Voor alle duidelijkheid: 'burgerbetrokkenheid' hanteren we als een overkoepelende term voor alle vormen van participatie, waarbij ofwel burgers participeren in een proces of plan van de overheid (burgerparticipatie), ofwel de overheid participeert in een proces of plan van burgers (overheidsparticipatie). Een heldere visie op de verschillende facetten van burgerbetrokkenheid moet ons helpen om op een goede en gestructureerde manier te komen tot meer betrokkenheid van onze inwoners bij hun buurt en stad. Met de vaststelling van deze visienota wordt de basis gelegd voor een versterking van burgerbetrokkenheid in Heerlen.

2. Trends en ontwikkelingen voor de gemeente van de toekomst

Technische innovaties en de digitale revolutie veranderen de samenleving snel van karakter en cultuur. De samenleving evolueert naar een informatiesamenleving, waarbij de mondigheid en kennis van de burger een gegeven is. Onderzoeken, besluiten uit het verleden en gegevens zijn dankzij de informatietechnologie snel en breed beschikbaar. Daardoor weet de burger veel meer dan in het verleden. Het monopolie op kennis bestaat niet meer, openheid is de norm. Bovendien is de mondige burger ook goed in staat om de eigen gedachten, ideeën en opinies snel en breed te verspreiden, met name via sociale media. Die gegevenheden maken dat de tijd waarin de overheid in alle rust en na gedegen analyse beleid kon vaststellen, achter ons ligt. De burger eist openheid, dwingt die af en laat van zich horen. Vooraf, tijdens of na het beleids- of besluitvormingsproces. Tegelijkertijd staan we als gemeente ook voor de uitdaging om de inwoners die deze ontwikkelingen niet in dit tempo kunnen bijbenen, te blijven ondersteunen. Iedereen hoort erbij. En dat willen we ook in onze daden laten zien.

Uitgangspunt bij de decentralisaties in het sociale domein (jeugd, zorg en participatie) is dat inwoners meer eigen verantwoordelijkheid nemen. De nieuwe Omgevingswet legt niet alleen meer verantwoordelijkheid maar ook meer vrijheid bij initiatiefnemers. Daarop aansluitend doen gemeenten in de relatie met hun burgers een beroep op zelfredzaamheid, meer eigen verantwoordelijkheid en geven zij meer ruimte voor zelfbeheer. Dat kan alleen effectief zijn als dat ook samengaat met meer inbreng en zeggenschap van diezelfde burgers. Deze ontwikkeling zorgt voor een nieuwe balans tussen de informele sfeer van inwoners, de professionele sfeer van instituties en de politieke sfeer van het bestuur.

Daarnaast liggen zelfstandigheid en ondernemerschap meer dan vroeger binnen de mogelijkheden van velen. Er ontstaan nieuwe initiatieven bij inwoners en bedrijven die zich willen inzetten om een duurzamere en betere samenleving te realiseren. Energie- en zorgcoöperaties zijn van deze ontwikkeling het tastbare gevolg. Deze en andere initiatieven uit de samenleving zorgen voor nieuwe verhoudingen die leiden tot minder grip en controle door de overheid. De 'initiatiefrijke samenleving' vraagt minder om een sturende overheid, maar om een prikkelende, uitdagende, stimulerende en ondersteunende overheid.

Door deze trends en ontwikkelingen is er een toenemende behoefte aan een nieuwe verhouding tussen burgers en de lokale overheid.

3. Het gesprek met de stad

De hiervoor genoemde trends en ontwikkelingen zijn zichtbaar in Nederland en daarbuiten. Om er achter te komen of ze ook voor Heerlen gelden, hebben we het afgelopen jaar veel gesprekken gevoerd met inwoners, buurtorganisaties, ondernemers, verenigingen en maatschappelijke organisaties. Daarbij hebben we een aantal quotes genoteerd die een goed beeld geven van deze gesprekken:

- **"Wat ik ook probeer, ik word niet teruggebeld!"**
- **"Waarom worden wij niet geïnformeerd?!"**
- **"Naar onze mening wordt niet gevraagd!**
- **"Over grote projecten als het Maankwartier willen wij meebeslissen!"**
- **"Geef elke buurt een budget en laat de buurtbewoners daarover dan beslissen!"**
- **"Er zijn teveel financiële regelingen. We zien door de bomen het bos niet meer!"**
- **"De rolverdeling tussen al die professionals in onze buurt is voor ons niet duidelijk"**
- **"De professionals? Wij kennen ze niet!"**
- **"Als je hoofd vol schulden zit, dan er is geen ruimte meer voor participatie"**
- **"Om op tijd te komen, moet je wel de klok kunnen lezen"**
- **"De gemeente heeft te weinig oog voor het verbindend vermogen van verenigingen"**
- **"Heerlen mag ook trots zijn op wat zij al doet als het om burgerbetrokkenheid gaat!"**

In het 'gesprek met de stad' kwamen veel onderwerpen aan de orde. En daarnaast ook klachten en signalen over de manier waarop de gemeente omgaat met haar inwoners. We beperken ons hier tot een paar opvallende bevindingen: onze inwoners geven aan dat het nakomen van afspraken bepalend is voor het vertrouwen in de gemeente Heerlen. 'Doe wat je zegt!' Als de gemeente niet reageert op mails of verzoeken om terug te bellen, voelen zij zich niet serieus genomen. En door de veelheid aan (subsidie)regelingen raken inwoners het overzicht kwijt. Ook de rolverdeling tussen professionals en vrijwilligers in de buurt is vaak niet helder. Bij de buurtgerichte aanpak liggen er dus kansen voor verbetering.

De gesprekken hebben ook duidelijk gemaakt dat de kans op participatie voor een groot deel samenhangt met de sociaal-economische status (SES) van onze inwoners. Mensen die in beslag worden genomen door schulden of lijden onder een slechte gezondheid, hebben meestal geen ruimte meer voor participatie. Belangrijk is ook het signaal dat voor inwoners voor wie de (digitale) ontwikkelingen te snel gaan of voor inwoners met een beperking, veelal extra ondersteuning nodig is om te kunnen participeren. Bemoedigend is de boodschap dat Heerlen al veel doet voor de versterking van de betrokkenheid van haar inwoners bij de stad.

We hebben in al deze gesprekken vastgesteld dat de aanwezige inwoners mondig genoeg zijn om het gesprek, en indien nodig ook de confrontatie, met de gemeente aan te gaan. Zij formuleren zelf hun eisen, willen dat de gemeente hen serieus neemt en hen goed en vooral op tijd informeert. Bij besluiten over zwaarwegende onderwerpen, en meer nog over besluiten die betrekking hebben op hun directe woon- en leefomgeving, willen zij inspraak en vaak ook een positie die hen in staat stelt om (mee) te beslissen. Daarnaast geeft een aantal buurtorganisaties en inwoners aan dat zij de verantwoordelijkheid op zich willen nemen voor het onderhoud van openbaar groen of het beheer van een gemeenschapshuis in hun buurt. Daarmee bevestigen de gevoerde gesprekken dat de trends en ontwikkelingen, zoals beschreven in paragraaf 2, niet aan Heerlen voorbij zijn gegaan.

Voor de volledige inhoud van alle gesprekken verwijzen wij naar de gespreksverslagen. Op advies van onze functionaris voor de gegevensbescherming, hebben wij besloten om deze verslagen niet samen met de visienota openbaar te maken, maar alleen voor de raadsleden ter inzage te leggen bij de griffie. In bijlage 1 treft u een samenvatting van alle gesprekken aan. De klachten, vragen en signalen die in deze gesprekken naar voren zijn gekomen, zijn voor zover mogelijk direct opgepakt. Naar onze gesprekspartners hebben we niet alleen gecommuniceerd dat we onze burgerbetrokkenheid willen verbeteren, maar ook dat daarvoor een 'langere adem' nodig is.

Tenslotte: de inspanningen van de gemeente om te komen tot een dialoog met de stad worden breed gewaardeerd. Met een permanente dialoog willen we daarom telkens weer de thermometer in onze stad steken. Deze 'permanente dialoog met de stad' is daarom een vast onderdeel van een programmatische aanpak van burgerbetrokkenheid in Heerlen.

4. Rolverandering van de gemeente

In paragraaf 2. schetsten we de trends en ontwikkelingen waarmee gemeenten worden geconfronteerd. Deze trends en ontwikkelingen leiden tot een veranderde samenleving. Mensen opereren in toenemende mate in sociale netwerken. Die netwerken beperken zich niet tot fysieke grenzen of de grenzen van organisaties zoals we die vanuit het verleden kennen. De digitale techniek biedt efficiency en anonimiteit in de enorme hoeveelheid informatie. Tegelijkertijd kunnen grote groepen mensen met een paar muisklikken in stelling worden gebracht. Kennisdelen en organiseren worden daarmee essentieel anders dan in het verleden: breder, sneller en slimmer. Inwoners en bedrijven bedenken, al dan niet in collectief verband, op eigen initiatief, en soms tegen de plannen van de overheid in, nieuwe oplossingen. Bijvoorbeeld op het gebied van zorg, energie en buurtverbetering. De opkomst van de **netwerksamenleving** leidt tot nieuwe verhoudingen en een andere rolverdeling tussen de overheid en de samenleving. En daarbij is een bovengeschikte rol voor de overheid niet langer passend.

"De samenleving verandert, Heerlen verandert mee"

De rolverandering van de gemeente ontwikkelt zich snel in de veranderde samenleving. Van een dominante overheid in een hiërarchisch systeem naar een verbindende en dienstbare overheid in een netwerksamenleving. Beleid en doelstellingen worden niet langer alléén bepaald op het stadhuis maar daarbuiten, door wisselende coalities van inwoners, ondernemers, organisaties en gemeente. Méér samen, méér op basis van de vraag uit de samenleving en met méér eigen verantwoordelijkheid van inwoners. De gemeente Heerlen wil in deze ontwikkeling niet achter blijven en wil mee bewegen met de veranderde vragen en behoeften van onze inwoners. Samenwerking, partnerschap, minder regels en meer vertrouwen zijn van die transformatie het resultaat. Tegelijkertijd is de toepassing van deze uitgangspunten bepalend voor de legitimiteit van ons bestuur!

Onze visie
Naar aanleiding van de geschetste ontwikkelingen formuleren wij onze visie op de rol van de gemeente als volgt:

- Ons uitgangspunt is dat wij een betrouwbare netwerkpartner zijn die zo min mogelijk zelf regisseert en zo veel mogelijk ruimte en zeggenschap geeft aan de samenleving.
- Bij zaken waarbij de rechten van individuele burgers of een toereikend niveau van zorg, ondersteuning of dienstverlening moet worden gegarandeerd, blijven we een regulerende overheid.

We nemen onze inwoners serieus en willen daarom een netwerkpartner zijn die zo veel mogelijk ruimte en zeggenschap geeft aan de samenleving. Met meer burgerbetrokkenheid als gevolg. Dit uitgangspunt en de rolverandering die daarbij hoort raken alle beleidsvelden en vormen daarom de rode draad in onze visie en in ons handelen.
Bij een aantal zaken, waaronder openbare orde en veiligheid of het vangnet in het sociale domein, moet de gemeente de rechten van individuele burgers of een toereikend niveau kunnen garanderen. Bij zaken als deze staan we zelf als gemeente aan de lat en schromen we niet om onze rol op een duidelijke en transparante manier te pakken. Bij deze zaken blijven we een regulerende overheid. Met andere woorden: de gemeente beslist. Daar waar de bescherming van die rechten of die garanties niet in het geding zijn, zullen wij per onderwerp, en afhankelijk van de situatie, moeten bepalen wat de rol van de gemeente en de burger moet zijn.

5. Van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie

In het publieke domein wordt een aantal zaken zonder betrokkenheid van haar inwoners door de overheid gereguleerd. Maar bij tal van onderwerpen beslist de overheid pas nadat eerst aan inwoners, ondernemers en organisaties is gevraagd om mee te doen in het besluitvormingsproces. Er is dan sprake van **burgerparticipatie**. In het collectieve domein bepalen de partners welke rol de gemeente krijgt. We spreken dan van **overheidsparticipatie**.

Wat is 'burgerparticipatie'?

Onder burgerparticipatie wordt verstaan: de actieve deelname van burgers aan de verschillende fasen van het beleids- en besluitvormingsproces van de overheid. Kenmerken van burgerparticipatie: het is een proces van de overheid, de overheid is initiatiefnemer en proceseigenaar. Burgerparticipatie heeft een proactief en interactief karakter. Bij interactief beleid betrekt de overheid inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven bij het beleid om in een open wisselwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling en uitvoering van beleid te komen. Een voorbeeld: betrokkenheid van inwoners, ondernemers en maatschappelijke partijen bij de vorming van de omgevingsvisie.

Burgerparticipatieladder

De burgerparticipatieladder wordt gebruikt om aan te duiden welk niveau van burgerparticipatie en welke daarbij behorende rol voor de burgers aan de orde is.

1. **Informeren:** De politiek en het bestuur bepalen zelf de agenda voor besluitvorming en houden belangstellenden hiervan op de hoogte. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om belanghebbenden een inbreng te geven in de beleidsontwikkeling. Rol van de participant: toehoorder. Voorbeeld: de gemeente informeert bewoners over de vervanging van het riool.

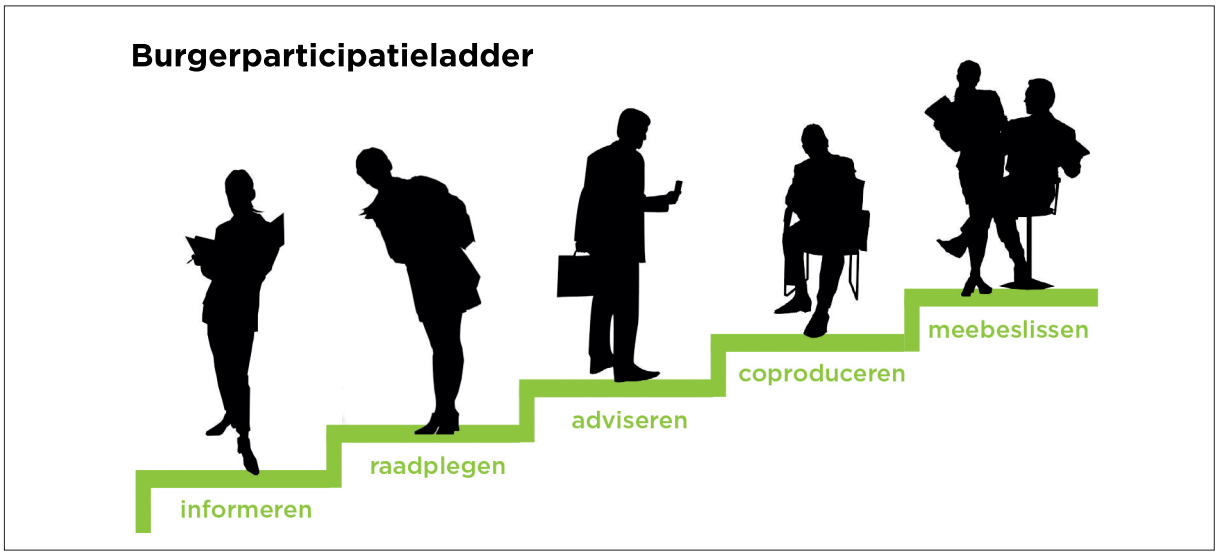
2. **Raadplegen:** Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien deelnemers als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid of bij het nemen van een besluit. De politiek verbindt zich echter niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomen.

Het is nadrukkelijk wel de bedoeling dat de politiek zich verantwoordt over de consultatie. Rol van de participant: geconsulteerde. Voorbeeld: de gemeente organiseert een inspraakavond over een verkeerscirculatieplan.

3. **Adviseren:** Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven deelnemers de gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken. Rol van de participant: adviseur. Voorbeeld: een door de gemeente ingesteld adviesorgaan dat adviseert over beleid, regelgeving of wetgeving op een specifiek terrein.

4. **Coproduceren:** Politiek, bestuur en deelnemers komen gezamenlijk een agenda overeen, waarna samen naar oplossingen wordt gezocht. De politiek verbindt zich in principe aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming. Rol van de participant: samenwerkingspartner. Voorbeeld: bewoners werken samen met ambtenaren van de gemeente aan een herinrichtingsplan voor hun buurt.

5. **Meebeslissen:** Politiek en bestuur laten de beleids- en besluitvorming over aan de deelnemers, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden. Rol van de participant: medebeslisser. Voorbeeld: bewoners beslissen over de besteding van een buurtbudget.



Wat spreken we af?
We spreken af dat we bij de toepassing van burgerparticipatie kiezen voor de hoogst haalbare trede op de burgerparticipatieladder. Want uitgangspunt in onze visie is dat we zo veel mogelijk zeggenschap geven aan de samenleving.

Spelregels voor burgerparticipatie

In paragraaf 3 is aangegeven dat we uitgebreid het gesprek met de stad hebben gevoerd. Daarbij zijn ook signalen, adviezen en klachten opgehaald over de manier waarop de gemeente Heerlen burgerparticipatie in een aantal concrete situaties heeft opgepakt. Deze signalen en klachten komen overeen met de signalen en klachten die de Nationale Ombudsman in 2009 heeft opgehaald, in een eigen onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie. Op basis van dit onderzoek heeft de Nationale Ombudsman tien spelregels voor behoorlijke burgerparticipatie opgesteld.

Deze spelregels treft u hieronder puntig samengevat aan:

1. De gemeente motiveert of en zo ja hoe ze inwoners betrekt bij beleids- en besluitvorming.
2. Burgerparticipatie wordt een vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject.
3. De gemeente gaat terughoudend om met de mogelijkheid participatie te beperken vanwege het algemeen belang.
4. De gemeente bepaalt, voordat het participatietraject van start gaat, welke rol de burger krijgt: **informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren of meebeslissen.**
5. De gemeente zorgt voor een zorgvuldig vormgegeven participatieproces.
6. De gemeente is oprecht geïnteresseerd in hetgeen inwoners naar voren brengen.
7. De gemeente weegt de inbreng van haar inwoners mee in de uiteindelijk beslissing en maakt dat zichtbaar.
8. De gemeente levert een extra inspanning om álle belanghebbenden actief te betrekken.
9. De gemeente informeert de burger tijdig en volledig over het onderwerp van participatie, hun rol en de manier waarop het participatieproces vorm krijgt.
10. De gemeente informeert haar inwoners gedurende het participatietraject regelmatig over wat er gebeurt met hun inbreng. De gemeente motiveert haar besluit waarbij ze aandacht besteedt aan de door inwoners naar voren gebrachte (tegen)argumenten.

Voor meer informatie over de toepassing van deze spelregels verwijzen wij naar bijlage 2.

Wat spreken we af?
We zorgen voor goede randvoorwaarden. Daarom spreken we af dat we bij de toepassing van burgerparticipatie de 10 spelregels van de Nationale Ombudsman in acht nemen en onze organisatie hierop inrichten!

Wat is overheidsparticipatie?

Bij burgerparticipatie bepaalt de overheid de interactie. Inwoners, bedrijven en organisaties mogen, liefst verregaand, maar uiteindelijk wel binnen de gemeentelijke kaders, meedoen. Bij overheidsparticipatie is sprake van een omgekeerde samenwerking: de overheid participeert in bestaande initiatieven van inwoners, bedrijven en organisaties. Het gaat dan om inwoners die al initiatief nemen, maar waarbij de overheid een al dan niet faciliterende functie kan vervullen om verdere realisatie mogelijk te maken. Als er (nog) geen initiatieven zijn, kan de overheid een activerende rol spelen door inwoners te stimuleren om zelf actief te zijn. ‘Zelfbeheer’ en ‘buurt- en maatschappelijke initiatieven’ zijn participatievormen, waarbij sprake kan zijn van overheidsparticipatie.

In de netwerksamenleving bepalen de partners welke rol de overheid op het gebied van overheidsparticipatie vervult. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) publiceerde in 2012 met het rapport 'Loslaten in vertrouwen' een handvat voor deze nieuwe verhoudingen, in de vorm van de overheidsparticipatieladder met daarop de volgende treden:

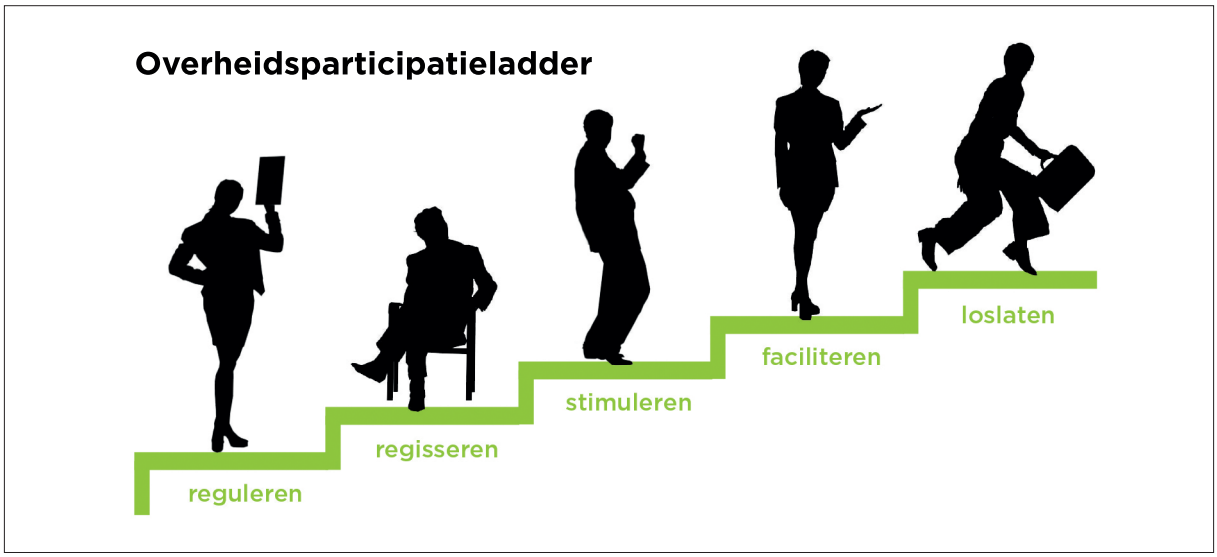
1. **Loslaten:** Als de overheid een taak loslaat dan heeft zij geen bemoeienis, noch inhoudelijk, noch in het proces.

2. **Faciliteren:** De overheid kiest voor een faciliterende rol als het initiatief van anderen komt en zij er belang in ziet om dat mogelijk te maken.

3. **Stimuleren:** Een trede lager heeft de overheid wel de wens dat een bepaald beleid of een actie van de grond komt, maar laat ze de realisatie daarvan aan andere partijen over. De overheid zoekt daarbij wel naar mogelijkheden om die partijen in beweging te krijgen.

4. **Regisseren:** Wanneer de overheid kiest voor regisseren, betekent dit dat andere partijen wel een rol hebben maar dat de regie in handen van de overheid ligt.

5. **Reguleren:** Onderaan de trap staat het zwaarste instrument dat de overheid kan inzetten, namelijk regulering door middel van wet- en regelgeving en het handhaven daarvan.



Wat spreken we af?
We spreken af dat we bij de toepassing van overheidsparticipatie kiezen voor de hoogst haalbare trede op de overheidsparticipatieladder, omdat we zo veel mogelijk ruimte willen geven aan de samenleving.

6. Transformatie en programmaplan

In de netwerksamenleving gaat het om het vormgeven van de nieuwe verhoudingen met inwoners, bedrijven en organisaties. De netwerksamenleving stelt andere eisen aan onze bestuurlijke en ambtelijke organisatie. Om aan die eisen te kunnen voldoen moet onze organisatie zich steeds meer ontwikkelen tot een netwerkorganisatie, die zowel op eigen kracht alsook in samenwerking met partners diensten en producten realiseert.
Kenmerkend voor een netwerkorganisatie is dat niet de eigen structuren maar de opgaven vanuit de samenleving centraal staan. Een netwerkorganisatie werkt samenlevings- en opgavegericht: beleid en doelen worden niet langer alléén op het stadhuis maar in samenwerking met de samenleving bepaald.

Dat vraagt binnen onze organisatie om een verandering van werkwijze, houding en gedrag (van buiten naar binnen). Om dat te realiseren moet onze organisatie hierop worden ingericht en moeten de competenties die nodig zijn om als netwerkorganisatie te kunnen acteren, worden versterkt en/of ontwikkeld. De transformatie naar een op de samenleving georiënteerde netwerkorganisatie vormt een grote uitdaging. Deze uitdaging raakt alle beleidsvelden en moet op alle vlakken worden aangepakt: van strategie, beleid, organisatiecultuur en processen tot personeel. Meerdere projecten en inspanningen zijn nodig om van deze uitdaging een succes te maken.

Om er voor te zorgen dat die projecten en inspanningen in hun onderlinge samenhang kunnen worden uitgevoerd, wordt gekozen voor een programmatische aanpak. Na vaststelling van deze visie wordt door het college een programmaplan vastgesteld. Dit plan bevat de projecten en acties die worden uitgevoerd voor een versterking van de burgerbetrokkenheid.

“Een netwerk-organisatie werkt samen-levings- en vraag-gericht”

Het ligt voor de hand dat deze projecten en acties in ieder geval betrekking hebben op:

- de wijze waarop het ‘permanente gesprek met de stad’ wordt vorm-gegeven;
- het ontwikkelen van een gestructureerde aanpak van burger- en over-heidsparticipatie;
- de ontwikkeling van nieuwe methoden en digitale technieken (innovatie);
- de doorontwikkeling van het buurtgericht werken;
- de verbetering van de dienstverlening (waarbij het ‘van buiten naar binnen denken’ een belangrijk uitgangspunt is);
- de transformatie van de eigen organisatie, en
- de ontwikkeling van geschikte indicatoren voor het meten van de effecten van onze inspanningen.

Daarnaast bevat het plan de doelstellingen en termijnen waarbinnen deze moeten worden gerealiseerd. In het programmaplan leggen we ook vast welk budget voor de uitvoering beschikbaar is. Met tussentijdse rapportages infor-meren we de gemeenteraad over de voortgang van het plan.

Tot slot: er ligt geen blauwdruk voor een succesvolle en foutloze aanpak. We moeten het daarom aandurven om op experimentele basis te werken. Het programmaplan wordt dan ook een dynamisch document, waarin nieuwe inzichten leiden tot bijstelling of verandering. Elk volgend gesprek kan leiden tot nieuwe inzichten en komt daarom nooit te laat.
De uitdaging is groot en voor het behalen van succes is een lange adem nodig. Dat beseffen we terdege. Maar ook in de praktijk van alledag kunnen we successen behalen. Met overgave en overtuiging gaan wij onze tanden in deze uitdaging zetten.

Bijlagen

Bijlage I: Samenvatting van de gevoerde gesprekken
Bijlage II: Toepassing spelregels burgerparticipatie