

Beleidsnotitie Inwonersparticipatie in Landerd (december 2019)

Samenvatting

Hoe geven we echt ruimte aan maatschappelijke initiatieven uit de samenleving van Landerd? Wat betekent dat dan voor onze rol en positie en voor die van de initiatieven? Hoe zorgen we ervoor dat de gewenste ontwikkelingen realistisch en toekomstbestendig zijn en dat zij passen bij het Landerdse? En waarom willen we deze ontwikkelingen eigenlijk? Deze beleidsnotitie geeft antwoorden op deze vragen en maakt duidelijk wat we bedoelen met inwonersparticipatie in de gemeente Landerd.

Kort gezegd is het nodig dat de bestaande maatschappelijke initiatieven versterkt worden, dat nieuwe initiatieven gestart kunnen worden, dat zij in co-creatie met de gemeente en andere partners hun maatschappelijke opgaven agenderen en gaan uitvoeren, en dat de gemeentelijke houding richting de initiatiefnemers wordt vormgegeven volgens het profiel van een 'Goede Buur', die helpt als het nodig is maar verder vooral ruimte laat aan de samenleving.

We doen dit alles natuurlijk vanwege de grote maatschappelijke impact die het oplevert. Het draagt bij aan een gemeente met specifieke Landerdse kwaliteiten, gekenmerkt door krachtige dorpen, sterke gemeenschappen en veel betrokken burgers met hun maatschappelijke initiatieven. Sleutelbegrippen zijn daarbij: solidariteit, zelfredzaamheid, eigenaarschap, sociaal ondernemend, samen en inclusief. Gemeente Landerd voegt zich hiermee bij een groeiende groep gemeenten die de komst van meer maatschappelijke initiatieven toejuichen en stimuleren.

In deze beleidsnotitie laten we zien dat veel ingrediënten voor deze typisch Landerdse toekomst al aanwezig zijn. We bouwen ten slotte voort op wat er nu al in de dorpen Schaijk, Reek en Zeeland aan sociale kracht te vinden is. Ook binnen de gemeente is men niet onbekend met inwonersparticipatie en omgaan met initiatieven. Daarnaast biedt het Coalitieprogramma 2018-2022 burgers veel ruimte om actief te worden en leggen we ook een relatie met de "Toekomstvisie gemeente Maashorst". De opbouw van de beleidsnotitie 'Inwonersparticipatie in Landerd' is als volgt.

- Hoofdstuk 1. Het Toekomstbeeld (2025) en het 'Goede Buur' profiel van de gemeente
- Hoofdstuk 2: Een samenvattend overzicht van beleidsuitgangspunten en ambities. (Wat)
- Hoofdstuk 3: Een overzicht van uitvoeringsmaatregelen en de huidige beleidslijn van het college. (Hoe)
- Hoofdstuk 4: Aansluiting met de "Toekomstvisie gemeente Maashorst".
- Hoofdstuk 5: Planning, middelen en organisatie.

Bijlagen:

- In Bijlage 1 schetsen we het theoretisch kader van inwonerparticipatie, maatschappelijke initiatieven, Doe-democratie etc. en geven we een werkdefinitie van inwonersparticipatie die aansluit bij de situatie in Landerd.
- Bijlage 2 bevat de inventarisatie van 2017-2018, als sterkte-zwakte analyse (SWOT).
- In bijlage 3 staat de verantwoording voor het onderzoek voor de beleidsnotitie Inwonersparticipatie in Landerd.

- Bijlage 4 behandelt inwonersparticipatie en initiatieven in Uden (herindelingsrelevantie).
- Bijlage 5: Inhoud Raadsinformatiebrief dd.19 maart 2019

Noot: In deze beleidsnotitie wordt voortgeborduurd op de beleidsnotitie "Burgerparticipatie in Landerd" zoals die in september 2018 opiniërend is aangeboden aan de gemeenteraad en op 18 april 2019 opiniërend is besproken in de Voorbereidende Vergadering.

We bespreken kort het Toekomstbeeld 2025 voor inwonersparticipatie in Landerd en in het verlengde daarvan de nieuwe gemeente Maashorst (herindeling Landerd – Uden)¹ en wat dat voor betrokken burgers en hun maatschappelijke initiatieven betekent. Dan introduceren we het profiel van de ‘Goede Buur’ gemeente als een echt Landerds kenmerk dat goed past bij de maatschappelijke initiatieven in het Toekomstbeeld 2025.

We laten zien dat het ‘Goede Buurschap’ opgevat kan worden als een invulling van de Responsieve Overheid. Om de samenleving en de initiatieven echt goed te kunnen bedienen als ‘Goede Buur’, passen we in de periode 2018 tot 2025 stapsgewijs de bestaande arrangementen in de omgang met maatschappelijke initiatieven aan.

In bijlage 2 staat wat de sterke en zwakke kanten zijn van inwonersparticipatie in Landerd in 2018 en welke toekomstige kansen en bedreigingen er zijn. We gaan nu de vertaalslag maken naar de nabije toekomst.

1. Toekomstbeeld 2025

Een sterke samenleving, vitale dorpen en krachtige maatschappelijke initiatieven. Dat is een realistisch toekomstbeeld in 2025, zo blijkt uit de gesprekken met vrijwilligers en gemeente. Sleutelbegrippen zijn: solidariteit, zelfredzaamheid, eigenaarschap en sociaal ondernemend, maar ook samen en inclusief: iedereen doet mee en iedereen doet er toe.

1.1. Bestaande initiatieven sterker maken

We verwachten dat de bestaande maatschappelijke initiatieven ook in 2025 actief zijn. De opgave voor de komende jaren is om hen niet alleen te behouden maar vooral te versterken (meer aandacht voor hun eigen continuïteit). Zo kunnen zij doorgroeien tot de belangrijkste maatschappelijke partners in de samenleving. Werven en binden van vrijwilligers, taken verdelen en voorkomen dat bestuursleden overvraagd worden, ambitie bepalen en positionering (waar ben je van als initiatief, waar ben je niet van), rollen vaststellen in netwerken, planmatig werken, het wordt de komende jaren steeds belangrijker voor de maatschappelijke initiatieven. Gelukkig zijn de meeste organisaties hier van overtuigd. Om hen te helpen door te groeien tot sterkere initiatieven wordt professionele ondersteuning mogelijk gemaakt.

1.2. De Maatschappelijke Agenda

We gaan werken met een gezamenlijke Maatschappelijke Agenda, zowel voor ieder dorp als voor de hele samenleving van Landerd. Iedere burger kan zijn of haar voorstellen en ideeën inbrengen. Na het bundelen en agenderen kan de samenleving zelf prioriteren en met

¹ Het Coalitieprogramma ‘Krachtige kernen in de Maashorst’ en het herindelingsontwerp stuurt aan op de nieuwe gemeente Maashorst. Voor deze beleidsnotitie Inwonersparticipatie gaan we er vanuit dat het Toekomstbeeld 2025 ook passend moet zijn in de situatie van een nieuwe gemeente.

voorstellen komen voor de uitvoering. Hier is ruimte voor uitvoering door zowel de bestaande maatschappelijke initiatieven maar juist ook door nieuwe initiatieven.

We noemen alle initiatieven die aan de slag gaan met de Maatschappelijke Agenda de 'preferente maatschappelijke aannemers'. De rol van de gemeente is vooral samenwerkend en faciliterend: een procesrol bij de agendavorming, medefinanciering en ondersteunend.

De gemeente wil de Maatschappelijke Agenda zo spoedig mogelijk opgezet en in uitvoering hebben, zodat de dorpen en de inwoners al ruim voor 2022 met deze vorm van inwonersparticipatie bekend zijn. Met de stap naar een nieuwe Maashorst gemeente wordt de dan operationele Maatschappelijke Agenda ook als een belangrijk Landerds inwonersparticipatie instrument ingebracht.

In het coalitieprogramma is opgenomen dat we streven naar een maatschappelijke agenda per dorp, voor en door het dorp.

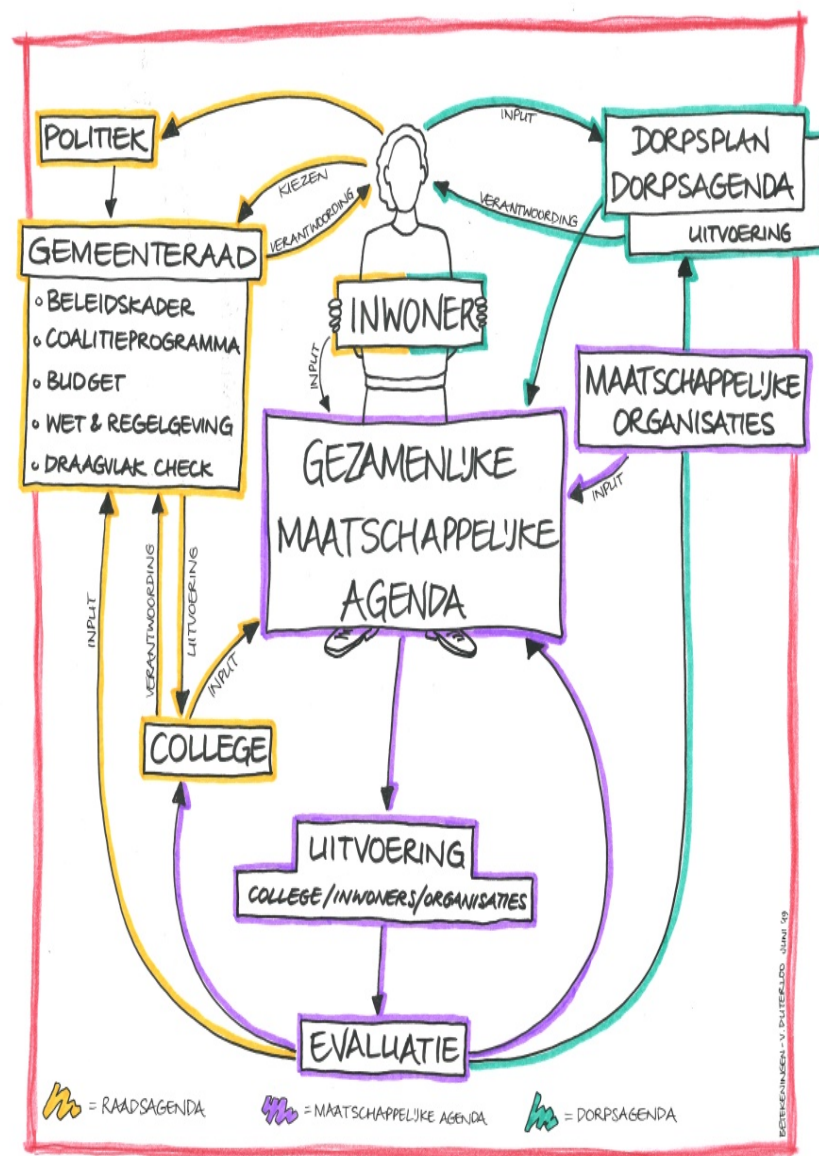
Wat verstaan we onder maatschappelijke agenda?

In overleg en samenwerking met de dorpsinitiatieven proberen we hier invulling aan te geven. Uitgangspunt is dat het een agenda voor en door het dorp moet zijn, waarin aansluiting gezocht wordt bij gemeentelijke taken, ambities en beleidsprioriteiten.

Getracht wordt om een dynamische agenda te ontwikkelen die zowel als instrument kan dienen voor de dorpsinitiatieven in hun proces met hun burgers als de gemeente richting burgers, gemeenteraad en college en ambtelijke organisatie. Een dergelijk instrument willen we graag verder ontwikkelen met de gemeenteraad en de dorpsinitiatieven.

Het proces dat leidt tot de totstandkoming van deze agenda, zou er als volgt uit kunnen zien:

(Hierbij wordt opgemerkt dat een maatschappelijke agenda pas werkt wanneer hiervoor voldoende draagvlak vanuit de inwoners komt)



Toelichting rol gemeenteraad:

- Input vanuit beleidskader, budgetverantwoordelijkheid, en wet- en regelgeving in de maatschappelijke agenda.
- Gezamenlijke maatschappelijke agenda is een gezamenlijk product waarvoor ieder voor zijn deel verantwoordelijk voor is. Geen eenzijdige vaststelling door de raad.
- Check op draagvlak en democratische kwaliteit.

Wij zien dit als instrument dat aan de hand van ervaringen en evaluatie bijgesteld kan worden. Wij willen een start maken zoals hierboven is aangegeven.

Wat is de functie van de maatschappelijke agenda?

Voor de dorpen:

- Begrip voor elkaars belangen en verwachtingen delen.
- Commitment vanuit de gemeente(raad) voor de opgenomen thema's en projecten.
- Duidelijkheid over de inzet (middelen) en ondersteuning door de gemeente.
- Basis voor een structurele relatie.
- Mogelijkheid voor input op gemeentelijke thema's.
- Een duurzaam instrument.

Voor de gemeente:

- Duidelijkheid over een planmatige inzet van middelen (budget/mankracht).
- Een structurele bestuurlijke relatie met de dorpen.
- De mogelijkheid om gemeentelijke thema's onder de aandacht te brengen van de dorpen en hen daarbij te betrekken.
- Een duurzaam instrument. (ook voor de herindeling)

1.3. Sociaal ondernemend

Er zijn natuurlijk alternatieve ontwikkelroutes die bijdragen tot de versterking en verduurzaming van de maatschappelijke initiatieven. Voorbeelden zijn de dorpsonderneming (dorpscoöperatie), de duurzame vereniging of stichting of de sociale onderneming. Welke organisatievorm er ook gekozen wordt, de maatschappelijk initiatieven van 2025 zijn zelfstandig, maatschappelijk verankerd en ondernemend. Men onderhoudt een actief netwerk van zakelijke partners, fans en ambassadeurs om de eigen doelstellingen te realiseren.

1.4. Eigenaarschap

Bestaande initiatieven versterken en nieuwe initiatieven verwelkomen doen we niet voor niets. Juist zij werken aan de maatschappelijke opgaven van de lokale samenleving, van de dorpen en het buitengebied, van de mensen die er opgroeien, wonen, werken en oud worden. Bijvoorbeeld om oudere inwoners zo lang mogelijk in het dorp te houden. Om nieuwe inwoners aan te trekken vanwege het goede vestigingsklimaat. Om meer plekken van ontmoeting te maken. Of om drugs problematiek onder jongeren bespreekbaar te maken en aan te pakken, in samenwerking met gemeente en andere partijen.

2. 'Goede Buur' gemeente

2.1. Nieuw profiel gemeente

Voortbouwend op de sterke kwaliteiten van de gemeente in 2018, namelijk volop faciliterend en dienstverlenend richting samenleving (zie hoofdstuk 1), gaat de gemeente aan de slag

met een nieuw profiel, namelijk de gemeente als de 'Goede Buur' van maatschappelijke initiatieven.

2.2. *Goede Buurschap*

Het begrip goede buur (of nabuur, noaber) is bekend in Oost Nederland. Een goede buur is er voor je als dat nodig is, zonder dat je hier om hoeft te vragen. Ten slotte kan het in de toekomst ook voorkomen dat je zelf de goede buur bent. Wederkerigheid, betrouwbaarheid, klaar staan voor elkaar, samenwerken, deze begrippen horen bij de goede buur.

“Men ziet de gewenste rol en positie van de gemeente als volgt: Betrokken, positief richting burgers, de weg wijzend, samen en samenwerkend. Deels is de gemeente ook al zo te kenschetsen, voor een ander deel moet hier nog aan gewerkt worden.”(uit de feedback bijeenkomst met zorgcoöperaties en dorpsontwikkelgroepen op 23 januari 2018)

2.3. *Grote betrokkenheid*

De 'Goede Buur' gemeente betekent een meer gelijkwaardige verhouding met en betrokkenheid bij de maatschappelijke initiatieven. Weten wat er speelt, helpen als dat nodig is, dat kan alleen met goed relatiebeheer door de gemeente. In de samenwerkingsverbanden met de maatschappelijke initiatieven geeft de gemeente volop ruimte en biedt hulp precies op het juiste moment (en in de juiste mate). Het gebeurt in 2025 niet meer dat bijvoorbeeld bestuursleden van een zorgcoöperatie uitvallen door ziekte en dat de gemeente het niet weet of niet in actie komt.

2.4. *Reikwijdte profiel 'Goede Buur'*

Het profiel 'Goede Buur' is specifiek van toepassing op maatschappelijke initiatieven in de gemeente en geldt niet voor individuele inwoners of commerciële partijen. Het gaat om lokale organisaties die maatschappelijke (meer)waarde hebben voor de samenleving en de dorpen Schaijk, Reek en Zeeland (en het buitengebied).

2.5. *Procesverbeteringen*

De 'Goede Buur' gemeente onderzoekt voortdurend hoe zij met initiatieven omgaat en waar procesverbeteringen mogelijk zijn. Denken vanuit de burgers² wordt door de 'Goede Buur' gemeente structureel in praktijk gebracht.

- Welke kwaliteit kan geboden worden in het relatiebeheer van gemeente en initiatiefnemers?
- Hoe gaan medewerkers hiermee om?
- Wat kunnen we betekenen als het om routing, regels en ruimte gaat?
- Zijn er mogelijkheden voor vereenvoudiging of versnelling van procedures voor initiatieven?
- Hoe kan de gemeente een rol spelen bij het agenderen van maatschappelijke opgaven, samen met de inwoners en vrijwilligersorganisaties?

² Zie 'Vertrouwen in Burgers' (WRR 2012) in hoofdstuk 1 hierboven.

- Welke nieuwe financieringsvormen voor de activiteiten van initiatieven zijn er mogelijk en welke rol en positie heeft de gemeente daarbij?

‘Goede Buurschap’ richting maatschappelijke initiatieven gaat verder dan goed relatiebeheer en weten wat er speelt. Het raakt diverse handelingsperspectieven van de gemeente.

2.6. *De Responsieve Overheid*

Hoe de gemeente omgaat met maatschappelijke initiatieven, beschouwen we als een invulling van de zogenaamde Responsieve Overheid.³ De gemeente als ‘Goede Buur’ van maatschappelijke initiatieven gaat allereerst over de relatie tussen gemeente en samenleving. Veel gemeenten geven hier invulling aan met relatiemanagement, contactambtenaren en wijk- en dorpsgericht werken. Het gaat dan om het betrekken van burgers bij beleid en uitvoering van de gemeente, om co-creatie processen, om het vergroten van burgerbetrokkenheid en om klantbehandeling en dienstverlening. In geval van maatschappelijke initiatieven krijgt de Responsieve Overheid in deze gemeenten aanvullend vorm door de inzet van initiatievenmakelaars, die mensen, ideeën en middelen aan elkaar knopen.⁴

2.7. *Excellente beleidsparticipatie*

Tegelijkertijd verbetert de gemeente haar instrumentarium van beleidsparticipatie. In 2025 wordt er volop gewerkt met de (Landerse) gereedschapskist met participatie tools. Het betrekken van burgers bij eigen beleid en uitvoering is geen ‘moetje’ voor de medewerkers, want “meedoen doet er toe”, zoals een ambtenaar het noemt.

Er wordt professioneel en planmatig aan inwonersparticipatie gewerkt en de gemeente is trots op het ontwikkelde vakmanschap van haar medewerkers. De gemeente zorgt voor transparantie over de aangeboden participatie processen, zodat burgers van tevoren een afweging kunnen maken over de mogelijkheden tot beïnvloeding en hun tijdsbesteding.

Burgers worden structureel om feedback gevraagd als zij hebben deelgenomen. Steeds probeert de gemeente in de keuze van participatieprocessen en –instrumenten een zo groot mogelijk rendement te halen, wat zich vertaalt als aantallen deelnemers, kwaliteit van de bijdragen en neveneffecten (cohesie, relaties, verbindingen, etc.).

2.8 *De Rode loper.*

De gemeenteraad.

Het gaat erom om als raad outreachend te zijn richting initiatieven zonder dat de raad meteen alle initiatieven omarmt en toezeggingen doet. Dus werkbezoeken, bijeenkomsten door initiatieven laten organiseren. Het gaat erom dat je elkaar kent

³ We verwijzen hierbij naar het model van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB 2015) over overheidssturing. Naast de responsieve overheid (in relatie met initiatieven) onderscheidt men de samenwerkende overheid (regisseren en verbinden), de presterende overheid (klantbehandeling en dienstverlening) en de rechtmatige overheid (wetten en regels, democratische legitimiteit, budgetten).

⁴ Bijvoorbeeld in Uden worden maatschappelijke initiatieven gestimuleerd door een aparte organisatie: Udenaar de Toekomst.

en kunt benaderen zonder dat de raad meteen in positie gedwongen wordt, maar bijvoorbeeld raadsleden wel eventueel een vraag kunnen stellen aan de portefeuillehouder omdat ze de initiatiefnemers kennen, en horen wat goed gaat en wat misschien nog wat extra aandacht kan gebruiken.

College en organisatie.

College en organisatie richten hun dienstverlening aan inwoners en organisaties zo in dat er, als het ware, sprake is van het uitleggen van een “rode loper”:

Deze kenmerkt zich door noties en begrippen als:

- Goed geholpen:

We zorgen ervoor dat de inwoner altijd goed geholpen wordt. We checken of hij vindt dat hij goed geholpen is. Dat wil niet zeggen dat we de inwoner altijd zijn zin geven.

- We denken mee met onze inwoners:

Bij het uitvoeren van de dienstverlening staat de gemeente ‘naast’ de inwoner. Dat betekent voor onze dienstverlening dat onze inwoners mogen verwachten dat we meedenken en ons verplaatsen in de klant. We vragen door tot helder is wat de vraag is. We doen dingen omdat het de inwoner helpt, niet omdat het moet vanuit regelgeving.

- We zijn bereikbaar, toegankelijk en laagdrempelig:

We zijn voor iedereen op diverse manieren makkelijk bereikbaar: digitaal, telefonisch, per post en door persoonlijk contact. We zijn als organisatie en medewerkers professioneel, deskundig en benaderbaar. We bieden de inwoner zoveel mogelijk een vaste contactpersoon.

- We zijn duidelijk en betrouwbaar

Inwoners mogen verwachten dat onze dienstverlening in één keer goed is; namelijk juist en volledig, tijdig en integraal. De gemeente is helder over waar je met welke vraag terecht kunt en wat inwoners kunnen verwachten.

De navolgende beleidsuitgangspunten en ambities, in korte bewoordingen, zijn leidend voor ons beleid (wat):

- De inwoner staat centraal.
- Wij bieden inwoners de ruimte om hen te laten doen wat ze zelf kunnen en stimuleren hen daarin.
- Wij hanteren het profiel “Goede Buur”.
- Wij maken bestaande initiatieven sterker.
- Wij streven naar meer en krachtige initiatieven
- Wij streven, samen met de inwoners en organisaties uit de drie dorpen en naar behoefte van de inwoners, naar maatschappelijke agenda’s
- De gemeenteraad bewaakt de democratische kwaliteit van initiatieven en de samenwerking daarbij tussen inwoners.
- Wij nemen zoveel mogelijk obstakels in regelgeving en inzet van middelen weg voor inwoners bij het realiseren van hun initiatieven. Dit vanuit de houding “ja, mits” in plaats van “nee, tenzij”.
- Financiële ondersteuning aan initiatieven geven wij bij voorkeur via aan fonds van, voor en door inwoners.
- Wij bieden aan inwoners en gemeentelijke organisatie ruimte om te experimenteren.
- Onze dienstverlening sluit aan bij onze uitgangspunten en ambities: Dit uit zich in bereikbaarheid, toegankelijkheid, laagdrempeligheid en meedenken.
- Wij nemen onze uitgangspunten, ambities en aanpak zowel bestuurlijk (raad en college) als ambtelijk mee in de verdere voorbereiding van de herindeling.

Hoe we met deze uitgangspunten en ambities aan de slag zijn of gaan, beschrijven we in het volgende hoofdstuk.

In dit hoofdstuk behandelen we de voorgenomen uitvoering van de beleidsnotitie Inwonersparticipatie in Landerd en de huidige beleids- en uitvoeringspraktijk. (Hoe?)

Veel initiatieven zijn reeds gestart of in ontwikkeling en dit vraagt om een direct handelen van het college en de organisatie. Bij het bepalen van de diverse uitvoeringsmaatregelen (projecten en activiteiten) staan de sterkte-zwakte analyse (SWOT) en het Toekomstbeeld 2025 met het profiel van de 'Goede Buur' gemeente centraal. Met andere woorden, de genoemde projecten en activiteiten zijn daar direct op terug te leiden.

1. Beheer- en Ontwikkelmaatregelen

We maken een onderscheid tussen Beheermaatregelen (we doen het al en gaan het beter doen) en Ontwikkelmaatregelen (we doen het nog niet en gaan het avontuur aan). Een voorbeeld van een Beheermaatregel is de Gereedschapskist met Participatie tools. Uit de inventarisatie is gebleken dat veel participatie instrumenten al aanwezig zijn in de gemeentelijke organisatie. Het is vooral een kwestie van opzetten en gebruiken. De Maatschappelijke Agenda is een Ontwikkelmaatregel. Het is een nieuw instrument voor Landerd. Niet alleen is het een opgave om veel inwoners te stimuleren om met voorstellen en ideeën te komen, ook is het de bedoeling dat hier nieuwe initiatieven uit komen.

Opgemerkt moet worden dat zowel de beheer- als de ontwikkelmaatregelen ingevuld zullen moeten worden in overleg met de initiatiefgroepen. De maatregelen moeten aansluiten bij de behoeften en mogelijkheden van de initiatieven en leiden tot uitbreiding en versterking van initiatieven.

1.1. Overzicht beheermaatregelen

De volgende beheermaatregelen gaan we in de komende jaren uitvoeren.

- Gereedschapskist met Participatie Tools.
- Goed relatiebeheer met bestaande maatschappelijke initiatieven.
- Invullen profiel "Goede Buur gemeente".
- Route, ruimte en regels voor initiatieven.
- Leerkring Gemeente en Betrokken Inwoners.
- Sterkere initiatieven.

1.2. Overzicht ontwikkelmaatregelen

De volgende ontwikkelmaatregelen gaan we in de komende jaren starten.

- Maatschappelijke Agenda.
- Nieuwe vormen van financiering, zoals het inrichten van een fonds voor initiatieven.
- Inwonersparticipatie met Uden een plaats geven in het herindelingsproces

2. Huidige beleids- en uitvoeringspraktijk.

In de raadsinformatiebrief van 19 maart 2019 hebben wij u geïnformeerd over de uitgangspunten waar wij, als college, momenteel mee werken en de huidige uitvoeringspraktijk:

Het coalitieprogramma "Krachtige kernen in de Maashorst" is onze basis. Daarin wordt veel waarde gehecht aan het behouden en versterken van de drie kernen Schaijk, Reek en Zeeland.

" We willen inwoners en initiatieven concrete handvatten bieden om hun eigen omgeving kwalitatief te kunnen verbeteren. Hierbij moet het eigenaarschap zoveel mogelijk bij het initiatief zelf liggen".

Wij merken op dat het hierbij om een samenspel gaat inwoners en gemeente. Dit vergt ruimte om te zoeken naar mogelijkheden en kansen en ruimte om te experimenteren.

Wat zijn momenteel onze uitgangspunten?

1. Wij verstaan onder inwonersparticipatie:

"Alles wat te maken heeft met actieve burgers, het maakt hierbij niet uit of zij uit zichzelf actief zijn of hiervoor gevraagd zijn".

2. Wij onderscheiden drie velden van inwonersparticipatie:

- Maatschappelijke participatie waarbij burgers deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. (bijvoorbeeld: vrijwilligerswerk)
- Maatschappelijke initiatieven waarbij burgers zelf initiatieven ondernemen om een maatschappelijk doel te bereiken. (bijvoorbeeld: de huidige dorpsinitiatieven en zorgcoöperaties)
- Beleidsparticipatie waarbij burgers door de overheid gevraagd worden om mee te denken en mee te praten. (bijvoorbeeld: klankbordgroepen)

3. De inhoud en snelheid van de bestaande en nieuwe initiatieven is aan de initiatieven zelf.

4. De procesverantwoordelijkheid ligt bij de initiatieven zelf. Dat blijft het uitgangspunt. De gemeente ondersteunt, maar stuurt niet. Wel draagt het college het belang van de initiatieven en maatschappelijke agenda, mede in relatie tot de komende herindeling, uit.

5. Er komt voorlopig geen plan van aanpak/ draaiboek invoering Right to Challenge. Wij pakken dit op zodra er een "Challenge" wordt ingediend.

6. Onze aanpak is pragmatisch. Wij vinden de eigen verantwoordelijkheid en het eigen organiserend vermogen van de initiatieven van doorslaggevend belang. Onze aanpak is daarmee in overeenstemming.

7. We hanteren momenteel als uitgangspunt: De beleidsnotitie "Burgerparticipatie in Landerd" zoals die in september 2018 opiniërend is aangeboden aan de gemeenteraad en op 18 april 2019 opiniërend is besproken in de Voorbereidende Vergadering.

8. Er wordt samenwerking gezocht met Uden om de "Landerdse aanpak" op een goede wijze in het herindelingsproces in te brengen. Dit doen wij via periodiek overleg met de gebiedscoördinatoren van Uden, afstemming op beleidsniveau m.b.t. inwonersparticipatie en afstemming met de toekomstvisie voor de nieuwe gemeente.

Waar richten wij ons momenteel op?

Het behouden en versterken van de drie krachtige kernen Schaijk, Zeeland en Reek, ook in toekomstig verband van de herindeling. De kracht van de dorpen is deels gelegen in de fysieke en ruimtelijke kwaliteiten, maar zeker ook in de nu al aanwezige grote kracht van de

mensen in de gemeenschappen. Een sterke en zelfredzame gemeenschap is van essentieel belang om de toekomstbestendigheid van de kernen te waarborgen.

Er wordt volop ruimte gemaakt voor burgers en hun maatschappelijke initiatieven. De inwoners en initiatieven worden concrete handvatten geboden om hun eigen omgeving kwalitatief te kunnen verbeteren. Het eigenaarschap ligt daarbij bij de inwoners en het initiatief zelf.

De samenleving wordt in staat gesteld om zelf aan de slag te gaan.

Het project richt zich nu en de komende jaren meer specifiek op het relatiebeheer vanuit het profiel "Goede Buur", zoals dat is verwoord in de beleidsnotitie.

Daarnaast willen wij stimuleren dat er per dorp een maatschappelijke agenda wordt opgesteld door en voor de inwoners.

Wij ondersteunen, op verzoek van en in overleg met, de initiatiefnemers met kennis, mankracht en de huidige beschikbare financiële middelen. Voor het slagen van de initiatieven is het essentieel dat de initiatiefnemers zelf verantwoordelijk blijven.

Bestuurlijk heeft vanuit de gemeente de portefeuillehouder inwonersparticipatie een coördinerende rol.

In hoofdstuk 5 van De Toekomstvisie gemeente Maashorst wordt onder de titel “Samen denken, samen doen”, een participatievisie neergezet. Daarin komen zaken voorbij als:

De Maashorstagenda

Wij vinden het belangrijk dat gemeente en gemeenschap samen bouwen aan een goed leefklimaat in gemeente Maashorst. De in de raad gekozen volksvertegenwoordigers maken daarom samen met de inwoners en maatschappelijk middenveld een agenda met maatschappelijke thema's voor gemeente Maashorst.

Iedereen, inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en de gemeente moeten eigen en maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen om deze agenda te realiseren en zodanig te faciliteren dat deze ook 'afgewerkt' wordt.

Inwoners maken de gemeenschap

De kernen in gemeente Maashorst kennen een prachtige traditie van betrokken inwoners. De gemeente erkent en waardeert in houding en gedrag deze enorme inzet vanuit de samenleving en steunt de inwonersinitiatieven waar gewenst. Mogelijk door het wegnemen van belemmerende regels, een helpende hand of een financiële bijdrage. Onze houding is daarbij 'ja, mits' in plaats van 'nee, tenzij'. De financiële ondersteuning geven wij bij voorkeur via een fonds van, voor en door inwoners.

We gaan ook in ons beleid ruimte maken voor opkomende inwonersinitiatieven. We willen inwoners de ruimte en verantwoordelijkheid geven om samen dingen te regelen, bijvoorbeeld het onderhouden van groen in de buurt of de keuze voor een speelplaats, maar ook over grotere en betekenisvolle projecten, zoals woonvisie en woonprojecten, infrastructuur, zorg en energievoorzieningen.

Raadsleden kunnen een oogje in het zeil houden bij het hoeden van de democratische kwaliteit van de samenwerking tussen de inwoners. Kon iedereen bijvoorbeeld in vrijheid zijn mening geven, is er goed geluisterd naar elkaar en hebben ook minder mondige of bescheiden inwoners mee kunnen doen?

Inwoners doen mee

De gemeente waardeert de ervaring, kennis, kunde en ideeën van inwoners en wil deze meer gebruiken bij het maken van plannen en beleid. We zoeken slimmere en effectievere manieren om zoveel mogelijk groepen inwoners te vinden, binden en verbinden. Bijvoorbeeld door veel meer in te zetten op digitale burgerparticipatie.

We zullen ons in ieder geval tot het uiterste inspannen om de inwoners die direct 'geraakt worden' te informeren en betrekken.

Meedoen en praten betekent ook dat communicatie begrijpelijk, regelmatig en transparant dient te zijn. Inwoners, ondernemers en organisatie die 'direct geraakt' worden dan ook tijdig geïnformeerd en betrokken.

We betrekken zoveel mogelijk sleutelfiguren uit de gemeenschap.

Als de gemeente plannen en beleid gaat maken moet bij de start duidelijk zijn wie welke rol en invloed heeft, wat er gebeurt met de inbreng van inwoners en hoe de terugkoppeling door de gemeente plaatsvindt.

Leren en samenwerken met elkaar

Het samenspel tussen inwoners, organisaties en gemeente blijft in beweging. Inwoners hebben bijvoorbeeld het recht om ons uit te dagen. We leggen de rode loper uit voor inwoners die gemeentelijke taken beter en/of goedkoper kunnen uitvoeren. Ook staan we open voor ideeën en suggesties die bijdragen aan het realiseren van onze doelen.

We vinden het belangrijk om met elkaar de successen te vieren, te evalueren hoe het gaat en te leren van de fouten die we ongetwijfeld gaan maken. Ook hier geldt: oefening baart kunst.

Goede Buur

De gemeente staat in houding en gedrag echt open voor ideeën en zorgen. Dat wil niet zeggen dat alles kan, maar inwoners mogen van ons verwachten dat we meedenken over oplossingen.

Bovenstaande visie sluit naadloos aan bij de eerder in deze notitie geschetste ambities en uitgangspunten.

We knippen dit hoofdstuk op in 2 delen. Namelijk de periode tot aan de herindeling waarin we binnen Landerd verder gaan met inwonersparticipatie en de periode van voorbereiding op de herindeling. Deze periodes lopen nagenoeg gelijk op.

1. Tot aan de herindeling:

Organisatie

Deze beleidsnotitie Inwonersparticipatie in Landerd en de uitvoering daarvan wordt vanuit de gemeente gecoördineerd door de strategisch adviseur en in samenwerking met verschillende ambtenaren uit de organisatie uitgevoerd.

Planning/activiteiten

De uitvoering, in lijn met deze beleidsnota, is gestart omdat de initiatiefgroepen een rol en inbreng van de gemeente verwachten bij de uitvoering van hun initiatieven. We hebben periodieke ambtelijke en bestuurlijke contacten met de initiatiefgroepen.

We werken permanent aan relatiebeheer vanuit de houding zoals omschreven in het profiel “Goed Buur”.

In 2020 ligt er per dorp een maatschappelijke agenda.

In 2020 doen we een door de inwoners gedragen voorstel voor het inrichten van een fonds voor burgerinitiatieven.

In 2019 en 2020 geven we invulling aan de gereedschapskist met participatietools.

We onderzoeken in 2019 en 2020 de mogelijkheden voor een leerkring gemeente- betrokken inwoners. Belangstelling van inwoners hiervoor is hierbij doorslaggevend.

Beschikbare capaciteit.

De strategisch adviseur besteedt gemiddeld 18 uur per week (2 dagen) aan de uitvoering van de beleidsnotitie Inwonersparticipatie. De inzet van overige ambtenaren valt binnen de bestaande capaciteit en planning van betreffende afdelingen.

Kosten

De kosten voor het uitvoeren van de beleidsnotitie zijn opgenomen in de gemeentebegroting. Voor 2019 is er een incidenteel budget van € 75.000 voor initiatieven en een structureel budget van € 31.000 voor de ondersteuning van de dorpsontwikkelgroepen.

Bij de kaderbrief 2020 is recent aangegeven hoe het budget er voor 2020 e.v. uitziet. Het gaat dan in 2020 en 2021 om een incidenteel budget voor initiatieven van € 30.000 per jaar en een structureel budget van € 15.000 voor de ondersteuning van de dorpsontwikkelgroepen.

Het budget voor de drie zorgcoöperaties is separaat opgenomen in de gemeentebegroting.

2. Voorbereiding herindeling en na de herindeling.

Deze beleidsnotitie, die naadloos aansluit bij de toekomstvisie voor de gemeente Maashorst, wordt ingebracht in het samen met Uden te lopen voorbereidingstraject.

Dit traject is nog niet uitgewerkt. Middelen en mankracht zullen uit de voorbereidingsbudgetten voor de herindeling gedekt moeten worden.

Het is in deze periode zaak dat ook de gemeenteraden een belangrijke rol pakken en betrokken zijn. Het gaat om verdere visieontwikkeling en concretisering daarvan en dit samen met inwoners en initiatiefgroepen.

Bij de totstandkoming van het herindelingsontwerp is met bewonersgroepen uit Uden en Landerd afgesproken dat de bewonersgroepen nadrukkelijk betrokken zullen worden bij de verdere vormgeving van de relatie overheid-burger in de nieuwe gemeente. Er is afgesproken om dit gestructureerd aan te pakken en verder te spreken over de wijze waarop dit kan worden gestructureerd en gefaciliteerd. Verder zullen de bewonersgroepen mee gaan denken over een communicatieboodschap omtrent de herindeling, die aansluit bij de behoefte en het perspectief van de inwoner.

In de periode 2020 -2021 onderzoeken we samen met Uden de mogelijkheden om regels voor en financiering en ondersteuning van initiatieven te vereenvoudigen.

Bijlage 1 –Theoretisch kader

Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we inwonersparticipatie in een bredere context, om vervolgens tot een voor Landerd passende definitie ervan te komen. Want waar hebben we het over als we over inwonersparticipatie, betrokken burgers en maatschappelijke initiatieven praten?

Startpunt voor het theoretische kader is het rapport ‘Vertrouwen in Burgers’ (WRR 2012). Het geeft een uitstekend overzicht van de situatie rond inwonersparticipatie en betrokken burgers in Nederland. Kort gezegd pleiten Pieter Winsemius c.s. dat overheden (beleidsmakers) veel actiever worden om de betrokken burgers te ondersteunen.

In 2013 komt de kabinetsnota ‘Doe-democratie’ uit, gevolgd in 2015 door het rapport ‘Montessori democratie’ (Tonkens et al 2015). Beide documenten gaan vooral in op de vernieuwde relatie tussen overheid en actieve burgers. Waar de kabinetsnota vooral een positieve grondtoon heeft over de nieuwe maatschappelijke initiatieven (de Doe-democratie), zijn Evelien Tonkens en haar medeonderzoekers veel kritischer: de Doe-democratie en de nieuwe maatschappelijke initiatieven gaan de rol en de positie van de bestaande representatieve democratie (de gemeenteraden) drastisch veranderen.

Met deze theoretische inzichten bekijken we de situatie in de gemeente Landerd. Daarna komt het Coalitieakkoord 2018-2022 aan de orde wat betreft inwonersparticipatie en maatschappelijke initiatieven in Landerd. Tot slot stellen we een werkdefinitie van inwonersparticipatie in Landerd op voor in de beleidsnotitie ‘Inwonersparticipatie in Landerd’.

1. Vertrouwen in Burgers 2012⁵

1.1. Betrokken burgers

In 2012 bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het rapport “Vertrouwen in Burgers” uit. Centraal staan daarin mensen die verantwoordelijkheid nemen voor een maatschappelijk publiek belang, die zich actief inzetten voor zaken die het eigenbelang overstijgen. Deze betrokken burgers zijn belangrijk voor een levende democratie, stelt de WRR en voegt eraan toe dat betrokkenheid alleen maar kan werken als burgers ‘hun’ democratische instituten, in dit geval de gemeente, kunnen vertrouwen. Het werkt ook omgekeerd: betrokkenheid van burgers wordt tevens bepaald door de ruimte die gemeentelijke beleidsmakers (en bestuurders) hen bieden.

⁵ ‘Vertrouwen in Burgers’, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam University Press 2012. Van WRR 2012 wordt hier alleen de samenvatting besproken. Tevens verstaan we onder de term ‘beleidsmakers’ in deze beleidsnotitie de gemeentelijke beleidsmakers en bestuurders.

Hoewel gemeentelijke beleidsmakers die ruimte voor betrokken burgers proberen aantrekkelijk te maken, zijn de resultaten van inwonersparticipatie over de afgelopen jaren niet altijd succesvol. De WRR vindt dat burgerbetrokkenheid een maatschappelijk vraagstuk is geworden “waar ideaal en werkelijkheid te ver van elkaar gescheiden blijken.”

1.2. *Denken vanuit burgers*

Wat kan dan anders? Als de meest indringende les voor gemeentelijke beleidsmakers stelt de WRR: Burgerbetrokkenheid vereist denken vanuit burgers. De kunst is om burgers uit te dagen op onderwerpen die passen bij hun behoefte en kwaliteiten.

Burgers zijn op drie manieren betrokken:

- *Beleidsparticipatie*
Beleidsmakers bepalen, burgers ‘mogen meedoen’, zoals bij inspraak of interactieve beleidsprocessen van de gemeente.
- *Maatschappelijke participatie*
Burgers doen vrijwilligerswerk op maatschappelijke en publieke thema’s.
- *Maatschappelijke initiatieven*
Burgers nemen zelf het initiatief om voor een maatschappelijk belang aan de slag te gaan, de maatschappelijke initiatieven.

Succesvol betrokkenheidsbeleid onderkent de verschillen en weet daarop in te spelen. Dan is het ook zaak om te weten *waarom* burgers in actie komen.

Volgens de WRR zijn er twee belangrijke redenen om actief te worden, namelijk verzet tegen veranderingen en verkenning naar de nieuwe situatie (die beter is dan de oude). Burgers komen in actie voor behoud van hun dorps huis of hun speelplek. Maar mensen worden ook actief omdat zij een droom willen realiseren over schone energie of bijvoorbeeld een eigen bijdrage willen leveren als vrijwilliger in de zorg.

1.3. *Toerusting van burgers*

Tegelijkertijd blijken burgers niet goed toegerust te zijn om een actieve bijdrage te leveren. Het gaat dan om tijd, kwaliteiten, instrumenten en wettelijke mogelijkheden. De WRR constateert dat er veel kennis- en informatieachterstand is van burgers t.o.v. gemeentelijke beleidsmakers, zowel wat betreft de inhoud als de procedures en processen.

Deels heeft dat te maken met het feit dat de informatievoorziening door gemeentelijke beleidsmakers moeilijk te vinden en moeilijk te begrijpen is. Maar deels komt dat ook omdat beleidsmakers *negatieve beelden* hebben van burgers en hun capaciteiten en vaardigheden. “Volgens veel ambtenaren zijn burgers beperkt op de hoogte van de taken van publieke organisaties en missen ze het vermogen om publieke vraagstukken te kunnen beoordelen. Ze communiceren niet helder en zijn te zeer op eigenbelang gericht.”

1.4. *Randvoorwaarden*

Om deze situaties te veranderen geeft de WRR drie randvoorwaarden voor succes om meer burgerbetrokkenheid te realiseren:

- *Sleutelfiguren herkennen*
Het belang van *sleutelfiguren*, dat zijn de 'trekkers' en 'verbinders', vanuit de samenleving herkennen, uitnodigen en steun bieden indien dat nodig is.
- *Respect voor burgers*
Serieus nemen van alle burgers die zich inspannen voor maatschappelijke en publieke zaken, zowel bij formele beleidsparticipatie als bij vrijwilligerswerk en maatschappelijke initiatieven.
- *Goed ondersteunen*
Op de juiste wijze uitsteken van de helpende hand: loslaten als het kan, sturen wanneer dat nodig is.

1.5. *Knelpunten*

Naast algemene zaken als het verschil tussen de systeemwereld van de gemeente en de leefwereld van de burgers noemt de WRR de volgende hobbels en knelpunten:

- Beleidsmakers stellen in contact met burgers vaak hun eigen processen centraal, houden vast aan formele procedures, beleidsplannen en organisatievormen, wat resulteert in geen tijd en geen flexibiliteit om met andere partijen samen te werken
- Burgers lopen vast in structuren en ingewikkelde organisaties: bureaucratie
- Hoger opgeleide en beter geïnformeerde burgers zijn lastig voor beleidsmakers
Zowel beleidsmakers als burgers hebben een korte termijn oriëntatie, ofwel 'haast maken als het uitkomt', anders is zorgvuldigheid belangrijk.

1.6. *Bouwen aan vertrouwen*

De WRR gebruikt twee uitgangspunten: denk vanuit de burgers en vergroot de kaders. Wie burgers wil betrekken, moet denken vanuit hun perspectief. Het blijkt onder deze voorwaarden goed mogelijk om alle groepen burgers te bereiken en goeddeels te activeren.

Wat betreft het vergroten van de kaders: Als we kijken naar burgerbetrokkenheid, dan valt bij beleidsparticipatie op dat burgers uitgenodigd worden voor de planningsfase van beleid, maar nauwelijks voor de agendavorming (de start) of de uitvoering van beleid (het einde). Maatschappelijke participatie (vrijwilligerswerk) kan vernieuwd worden: niet alleen cohesie is belangrijk, ook kan er meer verbinding komen met de kwetsbare (groepen) burgers.

De grootste uitdaging is volgens de WRR die van de maatschappelijke initiatieven, die "niet gladjes passen in beleidspectieven" en soms zeer onregelend kunnen zijn voor procedures, posities en rolverdelingen tussen overheid en actieve groepen burgers. Hoe kunnen we deze initiatieven verwelkomen? Hier ziet de WRR een kans voor "ruimdenkende beleidsmakers die bereid zijn te bouwen aan vertrouwen en de grondvesten leggen voor een nieuwe generatie 'Doe-democratie'".

1.7. *Samenvattend*

Gemeenten zijn er nog niet goed in geslaagd om een beleid te maken dat uitgaat van de wereld van betrokken burgers. Denken vanuit de burgers gaat niet alle gemeentelijke beleidsmakers niet goed af. Zij blijken ook vaak negatieve beelden te hebben over burgers die betrokken willen worden. Bij beleidsparticipatie worden vaak dezelfde instrumenten gebruikt om burgers te bereiken en ligt de focus op het planningsdeel, niet op agendavorming of uitvoering. Maatschappelijke participatie of vrijwilligerswerk kan vernieuwd worden, met aandacht voor de verbinding met kwetsbare groepen. Gemeenten blijken het ingewikkeld te vinden om op een positieve manier om te gaan met nieuwe maatschappelijke initiatieven, die zich weinig aantrekken van standaard processen en procedures.

2. De Doe-democratie 2013⁶

De Doe-democratie nota bevat een korte inventarisatie van de stand van zaken rond de Doe-democratie in 2013, met veel voorbeelden wat er allemaal in Nederland gebeurt. Hier beperken we ons tot een aantal aspecten ervan.

2.1. Kenmerken van de Doe-democratie

Als we het hebben over de Doe-democratie, wat zijn daar dan de belangrijkste kenmerken van? Het gaat dan om:

- Het overdragen van zeggenschap van overheid naar samenleving;
- Nieuwe verhoudingen tussen overheid en burgers;
- Toenemende mogelijkheden voor burgers om hun eigen leefomgeving te bepalen;
- Burgers die rechtstreeks – zonder tussenkomst van een overheid – oplossingen voor maatschappelijke kwesties tot stand brengen;
- Een overheid die loslaat, faciliteert en ruimte geeft aan initiatieven uit de samenleving;
- Een overheid die de eigenverantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers stimuleert en tegelijkertijd onderlinge samenwerking stimuleert;

2.2. De Doe-democratie in maatschappelijke context

Volgens de kabinetsnota zijn er drie hoofdoorzaken te onderscheiden die de Doe-democratie actueel en manifest maken:

- Toegenomen mondigheid van burgers en toegenomen organiserend vermogen in de samenleving (o.a. vanwege internet en sociale media);
- Terugtrekkende verzorgingsstaat, met een overheid die minder kan doen dan voorheen;
- Gebrek aan sociale samenhang in een steeds meer gefragmenteerde samenleving, met een overheid die stimuleert dat er meer saamhorigheid en gezamenlijkheid ontstaat;

2.3. Drie perspectieven op de Doe-democratie

⁶ 'De Doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving', Ministerie van BZK, 2013. Ook hier ligt de focus op de gemeente en zijn actieve betrokken burgers.

We kunnen op drie manieren naar de Doe-democratie kijken, zo stelt de Kabinetsnota:

- De Doe-democratie is een maatschappelijk verschijnsel dat bijdraagt aan sociale cohesie en onderling vertrouwen;
- De Doe-democratie is de uitdrukking van de nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving (met kernbegrippen als coproductie, zelfsturing en netwerkmogelijkheden);
- De Doe-democratie is de uitkomst van de terugtrekkende overheid in deze tijd van bezuinigingen;

2.4. Tegenwerpingen

Niet iedereen is overtuigd van de Doe-democratie. Tegenwerpingen zijn onder te verdelen in drie groepen (de drie O's), namelijk Onwaarschijnlijk, Onrealistisch en Onwenselijk (Doe-democratie 2013:19).

- *Het is onwaarschijnlijk*
Critici brengen in dat mensen verminderd betrokken zijn bij de samenleving of dat zij een actieve rol helemaal niet willen. Dat staat haaks op de observatie dat maatschappelijke initiatieven toch ontstaan en toenemen in aantal. Maar er lijkt wel een duidelijk verschil te zijn tussen actief worden voor 'de gemeente' of voor de medemens of eigen woonomgeving (wat op meer sympathie kan rekenen). De wijkenaanpak laat in ieder geval zien dat burgers bereid zijn zich in te zetten voor het eigen dorp (straat, buurt, wijk).
- *Het is onrealistisch*
Een ander tegenargument is dat burgers helemaal niet in staat zijn om zich met publieke problemen bezig te houden, ze hebben er gewoonweg te weinig kennis van. Sinds 'Vertrouwen in burgers' (WRR 2012, zie hierboven) is deze tegenwerping achterhaald. De ervaringsexpertise en andere kwaliteiten van burgers is minstens zo relevant als de professionele expertise van gemeentelijke beleidsmakers. Aangezien een groot deel van de beleidsmakers geen vertrouwen heeft in de kennis en vaardigheden van burgers, vraagt de Doe-democratie vooral een andere houding van gemeentelijke beleidsmakers. "Een kanteling in denken met een open en transparante houding richting burgers. Een meedenker in plaats van een bedenker". Wel is het belangrijk aandacht te geven aan de continuïteit van initiatieven.
- *Het is onwenselijk*
Leidt de Doe-democratie niet tot botsingen met de democratische beginselen van de representatieve democratie? De kabinetsnota stelt dat de gemeente zich niet geheel dient terug te trekken ('loslaten'), maar zich moet toe leggen op een andere rol bij de publieke voorzieningen dan tot dusver gebruikelijk was. Het gaat om een randvoorwaardelijke rol: 'zorgen dat' in plaats van 'zorgen voor'. 'Zorgen dat' omvat zeker ook rechtstatelijke randvoorwaarden. Bijvoorbeeld bewaken dat iedereen toegang heeft, dat groepen niet worden uitgesloten, of eisen stellen aan minimale kwaliteit en het aanbieden van een vangnet voor zover maatschappelijk initiatieven onaanvaardbare gaten laten vallen.

Andere tegenwerpingen zijn samen te vatten onder de noemer: onze gemeente kan eigenlijk niet omgaan met de Doe-democratie en maatschappelijke initiatieven. Wat nodig is, is een gemeente die loslaat en tegelijkertijd goed omgaat met (politieke) verantwoordelijkheden in het publieke domein (inclusief juridische zaken). En gemeentelijke beleidsmakers die flexibel en ontvankelijk zijn voor initiatieven en hun streven naar eigenaarschap en zeggenschap, ook als het tegen het bedrijfsbelang van de gemeente is. Met andere woorden, er is een andere rolopvatting en positionering van de gemeente nodig om de maatschappelijke initiatieven echt te kunnen bedienen.

2.5. Samenvattend

Kenmerkend is de nieuwe verhouding tussen gemeenten en samenleving, met nieuwe rollen en posities voor beide partijen. Drie aanwijsbare oorzaken van de Doe-democratie zijn de toegenomen mondigheid van burgers, de terugtrekkende overheid en de behoefte om in actie te komen tegen de gefragmenteerde samenleving. Niet iedereen is overtuigd van de Doe-democratie, met argumenten die deze actieve vorm van burgerbetrokkenheid bestempelen als onwaarschijnlijk (mensen willen helemaal niet actief worden), onrealistisch (mensen kunnen helemaal niet zo'n actieve bijdrage leveren) en onwenselijk (initiatieven van burgers leiden tot botsingen met de volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad). Daarnaast wordt verwacht dat vooral de overheden zelf (de gemeenten in dit geval) niet klaar zijn voor een toename van maatschappelijke initiatieven.

3. Montessori-democratie 2015⁷

Welke invloed heeft de beweging naar doe-democratie op de representatieve democratie? Met andere woorden, hoe gaat ons systeem van gekozen volksvertegenwoordigers in gemeenteraden om met initiatieven van burgers? In hoeverre is er sprake van spanningen en conflicten tussen beide vormen van democratie en hoe gaan betrokkenen daarmee om? Deze onderzoeksvragen stellen Tonkens c.s. zich om erachter te komen wat er nu aan de hand is op lokaal gemeentelijk niveau.

3.1. De Doe-democratie en 'loslaten'

Waar de participatieve democratie vooral werk maakt van nieuwe uitgebreide vormen van inspraak en debat, manifesteert de doe-democratie zich door de initiatieven van burgers: meer doen dan praten. Deelnemers aan en fans van de doe-democratie vinden dat de gemeente en de politiek vooral moeten 'loslaten', ofwel burgers zelf aan de slag laten gaan met de maatschappelijke en publieke opgaven. Tonkens c.s. typeert deze lokale democratische vernieuwing als de 'Montessori-democratie', verwijzend naar het Montessorionderwijs waar leerkrachten de leerlingen vrij laten om zich in eigen tempo te ontwikkelen.

3.2. De Doe-democratie en de gemeenteraad

⁷ 'Montessori-democratie. Spanningen tussen en de lokale politiek', Evelien Tonkens, Margo Trappenburg, Menno Hurenkamp en Jante Schmidt, Universiteit voor Humanistiek, Amsterdam University Press 2015. In opdracht van het Ministerie van BZK. Voor deze beleidsnotitie Inwonersparticipatie beperken we ons tot een kort overzicht uit de samenvatting van het rapport 'Montessori-democratie'. Ook richten we de focus op de lokale gemeentelijke situatie, voor zover als mogelijk.

De Doe-democratie en de maatschappelijke initiatieven stellen de gemeenteraad voor een dilemma. Enerzijds is het prachtig dat burgers zelf aan de slag gaan met maatschappelijke kwesties, zonder dat de gemeente daar direct bij betrokken is. Anderzijds vertegenwoordigen de gemeenteraadsleden nog steeds de bevolking, volgens de principes van de representatieve democratie. Waar vindt dan het politieke debat plaats over de wenselijkheid van de maatschappelijke initiatieven?

Tonkens c.s. signaleert hier een verandering in het functioneren van de gemeenteraad: “Tot de opkomst van de doe-democratie was de gemeentepolitiek de arena om via politieke strijd te bepalen welke kant het uit moet met de gemeente, en de dagelijkse beslissingen te nemen. De gemeentepolitiek wordt nu meer en meer beperkt tot een gremium dat burgers in juridische zin vertegenwoordigt.” En: “Politici trekken zich terug op het juridische domein, ze houden nog slechts een controlerende taak over die niet veel ruimte biedt voor aansprekend debat over de toekomst van de publieke zaak. Volgens de onderzoekers houdt deze verandering in dat de gemeenteraad minder politiek bedrijft en zich vooral bezig houdt met kaders, wetten en regels. “Kan het en mag het?” wordt belangrijker dan “Willen we dit wel of niet?”.

3.3. *De Doe-democratie en de gemeentelijke organisatie*

Voor de gemeentelijke organisatie, inclusief het college van B&W, vormen de maatschappelijke initiatieven een andere uitdaging. Samen aan tafel zitten, informeel contact tussen gemeente en initiatiefnemers, samen mogelijk knelpunten in de realisatie van de maatschappelijke initiatieven oplossen en de gemeenteraad alleen betrekken als men er niet uit komt. Hier spelen de gemeenteambtenaren een belangrijke rol, constateren de onderzoekers.

Hoe aantrekkelijk en toegankelijk deze manier van omgaan met maatschappelijke initiatieven ook is, er is een directe spanning met de ‘klassieke Weberiaanse bureaucratie’, ofwel besturen op basis van stukken en juridische procedures. Deze bureaucratie is formeel en soms langzaam en ingewikkeld. Maar ze is ook een baken van betrouwbaarheid, gelijke behandeling en voorspelbaarheid; ze beschermt burgers daarmee tegen willekeur en nepotisme. De onderzoekers pleiten voor het beperken van informalisering dan wel het opstellen van nieuwe procedures om transparantie en rechtmatigheid te waarborgen.

3.4. *Versterken van representatieve democratie*

Omdat het karakter van de representatieve democratie verandert door de komst van maatschappelijke initiatieven, pleiten Tonkens c.s. voor het versterken en vernieuwen van de representatieve democratie. Met andere woorden, naast ‘loslaten’ ten behoeve van de Doe-democratie ook sturen op de elementen van de traditionele gemeentelijke politiek.

- *Versterken van de representatieve democratie*
Bijvoorbeeld bij zogenaamde ‘Buurtrechten’ en de Right-to-Challenge⁸: Door een expliciet debat in de gemeenteraad te voeren over wat de basisvoorzieningen binnen

⁸ Buurtrechten en Right-to-Challenge, zie de website van het LSA: <https://www.isabewoners.nl/buurtrechten/> en de website van het VNG: <https://vng.nl/right-to-challenge-rtc>. Right-to-Challenge is afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk. Het huidige kabinet heeft de Right-to-Challenge wettelijk verankerd in de WMO.

de gemeente zouden moeten zijn, wat onder verantwoordelijkheid van de gemeente moet blijven en wat 'uitbesteed' kan worden aan groepen burgers en hun maatschappelijke initiatieven.

- *Vernieuwen van de representatieve democratie*

Bijvoorbeeld naarmate er meer maatschappelijke initiatieven komen, er ook meer kansen en meer mogelijkheden komen voor andere burgers om zich uit te spreken, via lokale referenda, burgerjury's of andere instrumenten, ook in interactie met de gemeenteraad.

3.5. *Samenvattend*

Het rapport 'Montessori-democratie' is kritisch over de komst van de Doe-democratie. De gemeenteraad wordt er door minder het toneel van politieke strijd en meer een podium voor juridische afwegingen. De gemeentelijke organisatie en bestuur wordt verleid om meer van de traditionele 'Weberiaanse' bureaucratische werkwijze af te stappen door juist informeel om te gaan met de maatschappelijke initiatieven. Als remedies stellen de onderzoekers voor om naast de Doe-democratie ook de representatieve democratie te vernieuwen en te versterken. Vernieuwen door meer instrumenten als lokale referenda te gebruiken, versterken door expliciet debat in de gemeenteraad te voeren over de basisvoorzieningen van de gemeente.

4. **Coalitieprogramma 2018-2022**

Toegerust met de inzichten uit de hierboven genoemde literatuur, bekijken we nu de situatie in Landerd, zoals beschreven in het Coalitieprogramma 2018-2022 'Krachtige Kernen in de Maashorst'.

Het Coalitieprogramma is gericht op het behouden en versterken van de drie kernen Schaijk, Reek en Zeeland, ook in een toekomstig verband van herindeling. De kracht van de dorpen is deels gelegen in de fysieke en ruimtelijke kwaliteiten, maar zeker ook in de nu al aanwezige grote kracht van de mensen en de gemeenschappen. "Een sterke en zelfredzame gemeenschap is van essentieel belang om de toekomstbestendigheid van onze kernen te waarborgen."

4.1. *Eigenaarschap bij burgers en initiatieven*

Het coalitieprogramma geeft aan dat er volop ruimte wordt gemaakt voor burgers en hun maatschappelijke initiatieven. "We willen inwoners en initiatieven concrete handvatten bieden om hun eigen omgeving kwalitatief te kunnen verbeteren. Hierbij moet het eigenaarschap zoveel mogelijk bij het initiatief zelf liggen." De Coalitie noemt de term 'loslaten' en de Doe-democratie niet, maar wil wel de samenleving in staat stellen om zelf aan de slag te gaan in de dorpen en buurten.

Landerd voegt zich bij de groeiende groep gemeenten die burgers stimuleert om betrokken en actief te worden en initiatieven te ontwikkelen die bijdragen aan een beter, socialer, mooier (etc.) Landerd. Thema's zijn onder meer de verduurzaming van de woningvoorraad en accommodaties, nieuwe collectieve woonvormen, energiebesparing en opwekken, klimaat adaptatie, voedselverspilling, leefomgeving, recycling, sociale duurzaamheid, zorg

voor elkaar. Door de diverse thema's te benoemen geeft de Coalitie richting aan bestaande en nieuw te starten maatschappelijke initiatieven.

4.2 Maatschappelijke Agenda

De Coalitie wil graag op basis van gesprekken met inwoners de gezamenlijke Maatschappelijke Agenda van Landerd opstellen. Zo komen de behoeften en wensen van de samenleving direct in beeld. Deze Maatschappelijke Agenda verwoordt dan wat de burgers willen en dat heeft meteen ook waarde voor de politieke agenda. Het brengt de politiek (de gemeenteraad) dichter bij de mensen.

Het ontwikkelen en inzetten van het instrument Maatschappelijke Agenda kan uitstekend dienen om meer en ook kleinschaligere burgerinitiatieven van de grond te krijgen. De gemeente daagt als het ware de samenleving uit om met voorstellen en ideeën te komen voor de toekomst van de dorpen en van Landerd, en biedt (waarschijnlijk) ook mogelijkheden om deze zelf uit te voeren. De gemeente wil dat de Maatschappelijke Agenda als infrastructuur voor inwonersparticipatie en initiatieven zo spoedig mogelijk wordt opgezet, zodat de dorpen en de inwoners ruim voor 2022 er al mee gewerkt hebben.

Wat de inwoners wensen is één ding, het gaat erom hoe zij ook in staat gesteld worden om de punten van de Maatschappelijke Agenda uit te voeren. Dat moet eenvoudiger te begrijpen zijn en meer aansluiten bij de belevingswereld van de burgers. Ook de inwonersparticipatie processen van meedenken en meedoen moeten vernieuwd en verbeterd worden. "Door actieve bijdragen kunnen initiatieven ook met eigen budgetten aan de slag." Het doel is om op "stimulerende en motiverende wijze een gemeenschap te creëren waarin iedereen wil en kan meedoen." (Coalitieprogramma 2018-2022:10)

4.3. Samenvattend

De gemeente wil de samenleving van Landerd in staat stellen om actief mee te doen en te bouwen aan de toekomst van de dorpen en de gemeenschappen. Eigenaarschap staat daarbij centraal, nieuwe instrumenten als de Maatschappelijke Agenda worden ontwikkeld en men houdt goed rekening met wat burgers kunnen. Maatschappelijke initiatieven krijgen de ruimte, zeker als de activiteiten bijdragen aan de thema's als duurzaamheid en klimaat adaptatie. Het Coalitieprogramma kan daarom gezien worden als een stimulans voor de verdere ontwikkeling van inwonersparticipatie.

5. Maatschappelijk initiatief in Landerd

Onder een maatschappelijk initiatief verstaan we

Een initiatief van één of een groep burgers om zelf deel te nemen en bij te dragen aan de realisatie van het verbeteren van de kwaliteit van de lokale samenleving, zonder oogmerk van privaat gewin.

Deze definitie moet niet verward worden met burgerinitiatief in de betekenis van een formele procedure waarbij burgers onderwerpen op de agenda van de raad kunnen plaatsen.

Andere begrippen die lijken op maatschappelijke initiatieven zijn: Do-It-Yourself (DIY), Bottom-up activiteiten, Grassroot activiteiten. In deze beleidsnotitie proberen we zoveel mogelijk het begrip maatschappelijk initiatief te gebruiken.

In Landerd maken we een onderscheid tussen de grotere maatschappelijke initiatieven, zoals de dorpsontwikkelgroepen en de zorgcoöperaties, en kleinere initiatieven, zoals de WhatsApp groepen voor veiligheid op straat, groenadopties, etc. Zowel de dorpsontwikkelgroepen als de zorgcoöperaties hebben zich georganiseerd in diverse werkgroepen met vrijwilligers. Zodoende zijn veel kleine initiatieven terug te vinden onder de paraplu van deze grote maatschappelijke initiatieven.

In dit hoofdstuk behandelen we de sterkte-zwakte analyse (SWOT) van inwonersparticipatie in Landerd (zie bijlage 1 voor de verantwoording over de gehanteerde methodiek van inventariseren). Deze analyse is gemaakt in 2018 en mogelijk inmiddels wat gedateerd.

1. Sterke kanten

1.1. *Trots en vitaal*

Als we in kaart brengen wat Landerd voor moois te bieden heeft, dan staan de dorpen Schaijk, Reek en Zeeland daar steevast bij, vaak met de toevoegingen als 'trots' en 'vitaal'. Dat blijkt ook uit het onderzoek 'De toekomst van Landerd is van ons allemaal' uit 2015.⁹In het Coalitieprogramma 2018-2022 'Krachtige Kernen in de Maashorst' staat de kracht van de dorpen en de samenleving centraal. Trots, solidariteit en zelfredzaamheid, daar staan de dorpen voor, nu en in de toekomst. Je ziet het terug bij de betrokken burgers en de vrijwilligersorganisaties, zoals de zorgcoöperaties, de dorpsontwikkelgroepen met hun werkgroepen, de ondernemersverenigingen en de sport- en cultuurverenigingen. In de gesprekken met de vrijwilligers komt het vaak terug: solidair zijn met de mede-inwoners, zelf aan de slag gaan en van maatschappelijke waarde zijn voor het dorp.

1.2. *Dienstverlenend en behulpzaam*

Tijdens de interviews met medewerkers van de gemeente worden de grote maatschappelijke initiatieven steeds als belangrijke en bekwame partners van de gemeente genoemd. Men is enthousiast over de inzet van de vrijwilligers en hun organisaties en wil hen ook graag goed bedienen (ook financieel). De medewerkers zijn volop dienstverlenend en faciliterend, het liefst zo concreet mogelijk, voor de samenleving en de inwoners van Landerd. Ook de vrijwilligers zelf vinden dat de gemeente enorm behulpzaam voor hen is.

1.3. *Waaier van instrumenten*

Bij het betrekken van burgers bij het gemeentelijke beleid en bij de uitvoering van projecten (beleidsparticipatie: burgers kunnen meepraten) maken de ambtenaren gebruik van een waaier van participatie-instrumenten. Zoals Beginspraak, adviesraden, de Tafel van Landerd, interactieve werksessies, klankbordgroepen, projectwebsites, sociale media, Podium bijeenkomsten (Gemeenteraad).

1.4. *Samenvattend*

Samenvattend zijn de *sterke kanten* van inwonersparticipatie in Landerd:

- Focus op sterke vitale dorpen, met trots, zelfredzaamheid en solidariteit
 - Dorpsgerichte vrijwilligersorganisaties, waaronder zorgcoöperaties en ontwikkelgroepen
 - Gemeente als aanpak-gemeente, praktisch ingesteld
 - Medewerkers volop dienstverlenend en ondersteunend aan de samenleving
-

- Diverse participatie instrumenten bij beleidsparticipatie
- Coalitieprogramma: de kracht in de dorpen en de lokale gemeenschappen vergroten en toekomstbestendig maken

2. Zwakke kanten

2.1. *Kwetsbare vrijwilligersorganisaties*

Er gaat ook een aantal zaken minder goed. De verenigingen en stichtingen drijven op actieve vrijwilligers en het blijkt in Landerd, net als elders in Nederland, moeilijk te zijn om nieuwe vrijwilligers te vinden en vast te houden. Zo hebben de zorgcoöperaties en dorpsontwikkelgroepen last van een te klein of te beperkt kader (ofwel te weinig bestuursleden dragen te veel taken). Soms ontstaat dat door overmacht (bijvoorbeeld bij ziekte), maar men heeft ook last van andere partijen, zoals de gemeente, met een te veeleisend vragenpakket voor de vrijwilligers (zie ook de feedback hieronder). Soms zit de eigen ambitie in de weg, met een takenpakket dat niet realistisch is. Al met al vinden de organisaties zelf dat zij overvraagd worden en dat zij hierdoor kwetsbaar zijn.

“De kwetsbaarheid van de vrijwilligersorganisaties worden breeduit herkend. Men vindt dat de organisaties gemakkelijk overvraagd worden, dat het vaak dezelfde actieve bewoners zijn die de kar trekken, dat iedere vereniging of stichting wel zijn eigen tempo en eigen prioriteiten moet kunnen bepalen in de samenwerking met anderen (gemeente), dat de groep actieve mensen te klein is, dat het enorm lastig is om de groep vrijwilligers uit te breiden (vinden en binden), dat men te weinig bezig is met de continuïteit van de eigen organisatie of met het maken van de eigen agenda. Iedereen vindt dat deze zaken van essentieel belang is voor de toekomst van de maatschappelijke initiatieven.” (uit de feedback bijeenkomst met zorgcoöperaties en dorpsontwikkelgroepen op 23 januari 2018)

Met andere woorden, de initiatiefnemers mogen meer aandacht geven aan de sterkte en continuïteit van hun eigen organisatie. Alleen dan kunnen zij hun ambities waarmaken. Het vraagt om meer planmatig werken en zelf keuzes maken. Daar hoort ook bij: ‘nee’ leren zeggen.

2.2. *Verschil in ontwikkelingsfase*

Daarnaast is er weinig uitwisseling of overleg tussen de maatschappelijke initiatieven en zien we dat zij in verschillende ontwikkelingsfasen zijn. Bijvoorbeeld Vereniging Zeeland Samen Sterk heeft eind 2016 begin 2017 het dorpsplan opgesteld, samen met een grote groep inwoners. Vervolgens heeft men zich het hoofd gebroken over de vraag hoe er actieve vrijwilligers geworven konden worden voor de diverse werkgroepen. Pas eind 2017 lukte dat met de werkgroep Vervoer naar aanleiding van de verplaatsing van buslijnroute 99. Vanaf dat moment lukt het de vereniging om stapsgewijs de onderdelen van het dorpsplan verder te ontwikkelen. Stichting Dorpsontwikkeling Reek is al eerder gestart. Daar hebben de initiatiefnemers in 2014/2015 met de gemeente diverse afspraken gemaakt om het dorpsplan uit te voeren en een aantal projecten is al afgerond. De groep van de Toekomst van Schaijk is in 2017 begonnen en heeft in het voorjaar 2018 zijn dorpsplan voor het eerst gepresenteerd aan het College van B&W.

2.3. *Relatiebeheer mist*

Binnen de gemeente is er op dit moment weinig aandacht voor de fasen waarin de dorpsinitiatieven verkeren. Eigenlijk kent de gemeente de grote maatschappelijke initiatieven wel, maar weet niet echt wat er precies speelt. Kennis van kleinschalige initiatieven is er nauwelijks. Er is geen goed relatiebeheer beschikbaar als het om de initiatiefnemers en vrijwilligers gaat. De gemeente heeft op dit moment geen up-to-date kennis van actieve betrokken burgers (sociaal kapitaal).

2.4. *Weinig andere kleinschalige initiatieven*

Er zijn kleinschalige bewonersinitiatieven in Landerd. Bijvoorbeeld mensen die een groenstrook adopteren en onderhouden of de WhatsApp veiligheidsgroepen die de straten in de gaten houden. Het valt op dat er relatief weinig van zulke kleinschalige initiatieven zijn. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de grote dorpsinitiatieven ook eigen projecten, diensten en activiteiten organiseren.¹⁰

2.5. *Beleidsparticipatie niet planmatig*

De gemeente is goed bekend met beleidsparticipatie, zo blijkt uit de interviews met de medewerkers. Er is veel kennis van en ervaring met participatie instrumenten, maar er is intern nauwelijks tot geen kennisuitwisseling. De resultaten van het betrekken van burgers zijn niet altijd positief. Wat verder opvalt, is dat men de participatie instrumenten niet planmatig toepast. De ambtenaren kiezen een instrument dat hen bekend is en zetten dat dan routinematig in of gaan improviserend te werk. Vooraf bepalen waarom een participatie instrument geschikt is, hoe dat aansluit met de doelgroep, welke resultaten verwacht mogen worden van het proces en welke feedback gehaald kan worden bij de deelnemers, zo'n planmatige aanpak wordt niet of nauwelijks gedaan. Het gevolg is dat men niet leert van de gebruikte methodieken en dat de gemeente de processen rond beleidsparticipatie niet verbetert. Ten slotte betekent het ook dat er kansen blijven liggen om het eigen beleid en uitvoering kwalitatief te verbeteren met de input van burgers.¹¹

2.6. *Gemeenteraad nog geen positie*

De Gemeenteraad is de belangrijkste vertegenwoordiger van de representatieve democratie. In het Coalitieprogramma 'Krachtige Kernen in de Maashorst' worden betrokken burgers en maatschappelijk initiatieven toegejuicht. Maar de Gemeenteraad heeft nog geen standpunt ingenomen over de reikwijdte van inwonersparticipatie in Landerd. Wat de bestaande en toekomstige maatschappelijke initiatieven nu precies betekenen voor de rol en positie van de

¹⁰ Zorgcoöperatie Zeeland houdt bijvoorbeeld een repareer café op iedere laatste donderdagmiddag van de maand in het dorpshuis De Garf. In andere gemeenten wordt een repaircafé als een apart initiatief opgezet, hier valt het onder de paraplu van de zorgcoöperatie. Hetzelfde situatie zien we bij de dorpsontwikkelgroepen, als het gaat om het ondersteunen en stimuleren van uitvoeringsprojecten van de dorpsplannen. De operationele werkgroepen voeren dan de projecten uit, die in andere gemeenten als aparte initiatieven tellen. Vaak neemt er één bestuurslid deel aan een werkgroep, zoals in de werkgroep Verkeer van Vereniging Zeeland Samen Sterk.

¹¹ De gemeente Landerd sluit wat betreft het toepassen van beleidsparticipatie direct aan bij de observaties daarover in 'Vertrouwen in Burgers', WRR (2012). Zie hoofdstuk 1, paragraaf 1.1. hierboven.

Gemeenteraad, dat is nog niet duidelijk. De Werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing is aan de slag om hier een antwoord op te vinden.

2.7. *Samenvattend*

Samenvattend zijn de meer *zwakke kanten* van Inwonersparticipatie in Landerd:

- Alle vrijwilligersorganisaties zijn kwetsbaar: er is een klein en beperkt kader en het is moeilijk om aan vrijwilligers te komen
- De vrijwilligersorganisaties zijn in verschillende ontwikkelingsfasen, waar geen rekening mee wordt gehouden door de gemeente even overleggen
- Er zijn weinig onderlinge contacten tussen de initiatieven in de dorpen
- Het ontbreekt aan een goed gemeentelijk relatiebeheer voor maatschappelijke initiatieven
- Het aanwezige sociaal kapitaal (groepen betrokken burgers) is niet bekend bij gemeente
- Er zijn weinig andere kleinschalige initiatieven in Landerd
- Beleidsparticipatie gebeurt wel veelvuldig, maar niet planmatig (vaak routinematig of improviserend)
- Er is weinig uitwisseling binnen de gemeente van kennis en ervaring over inwonersparticipatie, er wordt weinig geleerd
- De Gemeenteraad als belangrijkste orgaan van de representatieve democratie heeft nog geen eigen positie ingenomen ten opzichte van inwonersparticipatie

In de gesprekken met de vrijwilligersorganisaties en de interviews met medewerkers zijn ook mogelijke kansen en bedreigingen van Inwonersparticipatie besproken.

3. **Kansen**

3.1. *Gereedschapskist*

De ambtenaren van de gemeente denken dat het enorm helpt als de gebruikte participatie instrumenten online gebundeld worden en zo makkelijk beschikbaar komen. Dat gaat de kwaliteit van de beleidsparticipatie verhogen. De werktitel hiervoor is de Landerdse gereedschapskist met participatie tools.

3.2. *Maatschappelijke Agenda*

Voortbouwend op het programma 'Samen Landerd Samen Beter' zijn er kansen voor het ontwikkelen van een gezamenlijke Maatschappelijke Agenda. In het Coalitieprogramma 2018-2022 wordt de Maatschappelijke Agenda voorgesteld als instrument om inwoners uit te nodigen om actief te worden en met eigen voorstellen en ideeën te komen ter verbetering van de woonomgeving en de dorpen. Met andere woorden, de Maatschappelijke Agenda is bedoeld als aanjager van maatschappelijke initiatieven. De gemeente helpt waar nodig en biedt zich aan als samenwerkingspartner.

3.3. *Initiatieven centraal*

Dat betekent dat de maatschappelijke initiatieven nog belangrijker gaan worden, ook voor de gemeente. Er moeten meer initiatieven komen en zij moeten ook sterker worden. Van aabare bewonersactiviteiten doorgroeien naar samenwerkingspartners en co-makers in

beleid en uitvoering. Mogelijk wel tot de preferente maatschappelijke aannemers. De maatschappelijke initiatieven gaan aan de slag met de belangrijke thema's en maatschappelijke kwesties en maken zich daarmee onmisbaar in Landerd, nu en in de toekomst. We zien deze kans nu al gloren.

3.4. *Goede Buur profiel van de gemeente*

De gemeente doet er goed aan hen te koesteren, maar ook ruimte te geven (wat niet hetzelfde is als loslaten).¹² Het vraagt een specifiek profiel van de gemeente als organisatie, als bestuur en als medewerkers wat rol, houding en gedrag betreft. Het beeld dat we gebruiken is dat van een goede buur (een noaber noemen we dat in Oost Nederland). Een goede buur is er als het nodig is, zonder dat zoiets gevraagd hoeft te worden. Ofwel, de gemeente als 'goede buur' die ruimte laat aan maatschappelijke initiatieven, maar ook direct klaar staat om te helpen als dat nodig is. Het goede buerschap komt direct voort uit het dienstverlenende en faciliterende karakter dat nu al aanwezig is bij de medewerkers van de gemeente.

3.5. *Samenvattend*

Samenvattend zijn de *kansen* voor Inwonersparticipatie en de Doe-democratie in Landerd:

- Maatschappelijke initiatieven staan centraal
- 'Goede Buur' gemeente-profiel: ruimte voor initiatieven, hulp als nodig
- Ontwikkelen van de gezamenlijke Landerdse Maatschappelijke Agenda met de burgers
- De Landerd online gereedschapskist met participatie tools

4. Bedreigingen

4.1. *Overvraagde vrijwilligers*

Vanuit de initiatiefnemers is diverse keren benadrukt dat zij graag aan het werk zijn voor hun dorp en de inwoners, maar het is wel vrijwilligerswerk. "Het moet wel leuk blijven", zo verwoordt één van de initiatiefnemers dat. Men vindt nu al dat er veel gevraagd wordt van de vrijwilligers en men ziet dat actieve mensen afhaken. Samen met de hierboven genoemde zwakte van 'kwetsbare vrijwilligersorganisaties', onder meer door een te kleine en beperkt kader, voelen de initiatieven zich bedreigd door het risico op overvraagde vrijwilligers.

4.2. *Geen 'One size fits all'*

Voor de gemeente maakt het geen verschil of zij met de zorgcoöperatie Reek of met die van Zeeland aan tafel zit. Of zij financiën beschikbaar stelt aan de groep van de Toekomst van Schaijk of aan de Vereniging Zeeland Samen Sterk. Vanuit dienstverlening, voor de subsidie

¹² In het rapport 'Montessori-democratie' (Tonkens et al 2015) constateren de onderzoekers al dat veel vormen van 'loslaten' en 'ruimte geven' van gemeenten er toch op neer komt dat er samenwerkingsvormen tussen lokale overheid en maatschappelijke initiatieven ontstaan. Loslaten is zo gemakkelijk nog niet. Zie Tonkens et al (2015:29-40).

verordening en voor andere wet- en regelgeving zijn alle maatschappelijke initiatieven hetzelfde. We noemen dat het principe 'One size fits all', wat een systeembenadering is. Wat voor één initiatief werkt, werkt ook voor de anderen. Terwijl initiatieven juist geholpen zijn door een samenlevingsbenadering, met maatwerk en aandacht voor iedere specifieke situatie. De 'One size fits all' aanpak van de gemeente geeft onbegrip bij de initiatiefnemers.¹³

4.3. *Geen uitvoeringsorganisaties*

Hoe verhouden de maatschappelijke initiatieven zich tot de gemeente? Natuurlijk vinden we dat het om onafhankelijke vrijwilligersorganisaties gaat. Maar zij werken met subsidiegeld van de gemeente, dus zijn het dan geen uitvoeringsorganisaties van gemeente? Er bestaat een flinke mismatch over wederzijdse rolopvattingen en –verwachtingen van initiatiefnemers en de gemeente. Het is essentieel dat deze mismatch aangepakt wordt.

4.4. *Right-to-Challenge*

Een andere ontwikkeling in de nabije toekomst gaat over de Right-to-Challenge, het recht om uit te dagen en ook wel buurtrechten genoemd. Het is de wettelijke mogelijkheid (vastgelegd in de WMO) dat burgers gemeentelijke taken en activiteiten overnemen, als zij met een passend bod komen.¹⁴ Bijvoorbeeld het in eigen beheer nemen van een gemeentelijke accommodatie of het zelf onderhouden van openbaar groen. Deels gebeurt zoets al in Landerd, maar de reikwijdte van de buurtrechten is nog niet vastgesteld.

Hoewel Right-to-Challenge een prachtige kans is om tot een nieuwe rolverdeling tussen overheid en burgers te komen, is de gemeente Landerd er op dit moment niet op voorbereid. Er is een draaiboek (procesboek) nodig voor de toekomstige aanvragen. De Gemeenteraad moet een standpunt innemen welke onderwerpen worden vrijgegeven voor Right-to-Challenge. Gaat het om wettelijke taken of om maatschappelijke opgaven? Welke randvoorwaarden zijn nodig bij de wettelijke taken?

4.5. *Samenvattend*

Samenvattend worden als *bedreigingen* van Inwonersparticipatie in Landerd de volgende onderwerpen genoemd:

- Initiatiefnemers haken af (overvraagd)
- 'One size fits all' aanpak van de gemeente werkt niet voor vrijwilligersorganisaties
- De gemeente is slecht voorbereid op het aangaan van Right-to-Challenges
- Zijn maatschappelijke initiatieven de uitvoeringsorganisaties van de gemeente?

¹³ Bijvoorbeeld de situatie van de drie zorgcoöperaties en het project 'Alleen Samen' (sinds 2016), dat onder meer de aansturing van de wijkverpleegkundige in handen legt bij de vrijwilligers. Hoe tevreden de zorgcoöperaties ook zijn met deze professionals in de dorpen, die aansturing is nog steeds een probleem. Maatwerk per vrijwilligersorganisatie en zelfs per vrijwilliger is hier nodig.

¹⁴ Zie voor meer informatie de websites van de VNG en het LSA: <https://vng.nl/right-to-challenge>, en <https://www.righttochallenge.nl/>

- De mismatch van rolopvattingen en –verwachtingen bij initiatieven en gemeente aanpakken

Bijlage 3: Verantwoording en terugblik onderzoeksanpak in 2017 en 2018.

Het onderzoeksproject voor het maken van de beleidsnotitie Inwonersparticipatie in Landerd bestaat uit de volgende fasen:

Fase 1 (september t/m november 2017): Inventarisatie en analyse

- Voor het theoretisch kader is gebruik gemaakt van de rapporten en studies 'Vertrouwen in Burgers' (WRR 2012), Kabinetsnota 'De Doe-democratie' (2013) en 'Montessori-democratie' (Tonkens et al 2015).
- De inventarisatie bestaat uit interviews met medewerkers van de gemeente en gesprekken met initiatiefnemers [toevoegen aantallen en afdelingen]. Daarnaast zijn diverse bestaande beleidsnota's doorgelezen vanuit het perspectief inwonersparticipatie en Doe-democratie. Dat geldt ook voor de publicatie "De toekomst van Landerd is van ons allemaal: Resultaten Behoeftenonderzoek" (2015-2016).
- Bij de interviews en gesprekken is gebruik gemaakt van twee ordeningsmodellen voor inwonersparticipatie en maatschappelijke initiatieven.
 - o Het verschil tussen meepraten (beleidsparticipatie), meedoen (maatschappelijke participatie) en zelf doen (maatschappelijke initiatieven) volgt het ordeningsmodel uit het onderzoek 'Vertrouwen in burgers' (WRR 2012).
 - o De relatie tussen gemeente en burgers in drie 'smaken': top-down, interactieve beleidsvorming en netwerksamenwerking volgt het ordeningsmodel voorgesteld in de publicatie 'The GOV indicator [...]' (Both, Kommers & Verhijde 2016).
- De opgehaalde informatie is geplaatst in een 'rode draden' notitie en vervolgens verwerkt tot de sterkte-zwakke analyse (SWOT).

Fase 2 (november en december 2017): Toekomstbeeld 2025 en profiel van de gemeente

- De verschillende onderdelen van de SWOT zijn verder uitgewerkt voor het formuleren van het Toekomstbeeld 2025 en het profiel 'Goede Buur' van de gemeente.
- Hierbij is steeds gekeken naar de situatie in 2018 van de gemeente en van de samenleving (maatschappelijke initiatieven) en naar haalbaarheid van de verwachte situatie in 2025.
- Vanwege het feit dat Landerd een kleine gemeente is en de relatief korte uitvoeringsperiode van de beleidsnotitie (2018 – 2025) is er weinig aandacht voor de diverse landelijke trends wat betreft inwonersparticipatie en Doe-democratie. De verwachting is dat er gedurende de komende zeven jaar geen grote afwijkingen zijn met andere (kleine) gemeenten.

Echter, de combinatie van drie zorgcoöperaties en drie dorpsontwikkelgroepen in Landerd met het belang dat het huidige bestuur van B&W geeft aan de Doe-democratie, de kracht van de samenleving en de veranderende rol van de gemeente, heeft wel invloed op de formulering van de SWOT en op het Toekomstbeeld 2025 (zie ook Fase 3)

Fase 3 (november en december 2017): Kort overzicht van projecten en maatregelen

- In deze fase is een overzicht van uitvoeringsmaatregelen (projecten en activiteiten) opgesteld om tot het gewenste Toekomstbeeld 2025 te komen.

- De keuze van de projecten en activiteiten is direct herleidbaar tot de SWOT.
- De diverse projecten en activiteiten zijn geordend met behulp van het matrix model van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB 2015).
- NSOB onderscheidt vier overheidssturingen:
 - o De rechtmatige overheid (over wetten en regels)
 - o De presterende overheid (over input, resultaten en effecten)
 - o De samenwerkende overheid (over regie en Governance)
 - o De responsieve overheid (hoe om te gaan met maatschappelijke initiatieven).
- Per project of activiteit is een format opgesteld met doelstelling, aanpak, periode, capaciteit, budget, etc.

Fase 4 (november en december 2017): Randvoorwaarden en risico's

- Van de verschillende randvoorwaarden en risico's is een overzicht gemaakt.
- Het gaat dan om specifieke zaken als:
 - o De gevolgen van de herindeling met en de situatie van inwonersparticipatie in Uden
 - o De gevolgen van de bestaande werkdruk van de interne organisatie
 - o Afstemming met het doorlopende ontwikkelprogramma Landerd in Beweging en andere meerjaren programma's zoals 'Samen Landerd samen beter' en de Implementatie Omgevingswet Landerd.
 - o Afstemming met het landelijke onderzoek Duurzaamheid en Democratische Legitimiteit van maatschappelijke initiatieven (Tonkens UvH)
- Andere randvoorwaarden en risico's houden verband met de programmatische aansturing (coördinatie), vooralsnog gedurende de periode 2018-2019 (zie fase 5).

Fase 5 (december 2017 en januari 2018): Planning, middelen en organisatie.

- In deze fase is bepaald wat de planning is voor de uitvoering van de beleidsnotitie Inwonersparticipatie.
- Tevens is vastgesteld hoe de coördinatie / programmatische aansturing van de uitvoering eruit ziet, evenals de projectleiding van de diverse projecten en activiteiten, vooralsnog voor de periode maart 2018 tot mei 2019.
- Ten slotte is inzichtelijk gemaakt wat de kosten van de uitvoering zijn (eerste prognose).

Feedback bijeenkomsten

- De resultaten van de verschillende fasen zijn doorgesproken met het MT, met B&W en met de externe partners (zorgcoöperaties en dorpsontwikkelgroepen) in de periode december 2017 t/m februari 2018.
- De algemene reactie van de betrokkenen is dat de SWOT goed herkend wordt en dat het Toekomstbeeld 2025 en het profiel van de 'Goede Buur' gemeente realistisch en haalbaar is.
- De maatschappelijke initiatieven zien daarnaast ook invloeden van vergrijzing en de gevolgen van stress op gezinnen (zie opgaven programma Samen Landerd Samen Beter – Preventieagenda). Men vraagt zich af hoe de bestaande initiatieven voor hun continuïteit hier om mee moet gaan. Een concreet voorbeeld van meer

ondernemerschap bij maatschappelijk initiatieven is de ontwikkeling van de dorpsonderneming in Schaijk volgens de externe partners.

- Voor het MT is het belangrijk dat er een breed gedeeld beeld en gevoel komt als het over inwonersparticipatie gaat. Dat betekent dat het Toekomstbeeld 2025 en het 'Goede Buur' profiel van de gemeente ook goed gecommuniceerd moet worden naar de medewerkers. De combinatie met het organisatie programma Landerd in Beweging is goed, zo kan in de uitvoering kennis en ervaringen worden gedeeld. Leren van en met elkaar. Daarnaast zijn de MT-leden benieuwd wat de meerjaren uitvoering van het beleidskader betekent voor de organisatie en de medewerkers. Meer procesmatig is het MT zich bewust van de noodzaak om duidelijker rol en positie te bepalen richting de vrijwilligersorganisaties. Gaat het vooral om samenwerken? Is de gemeente dan sturend? Vragen we niet teveel van de maatschappelijke initiatieven?
- Ook B&W vindt het belangrijk om tot een gedragen en gedeeld beeld te komen. Hoewel de gesprekken en bijeenkomsten naar aanleiding van de beleidsnotitie Inwonersparticipatie wel meer helderheid hebben gegeven, is dat binnen het bestuur nog niet het geval. Een terugkerend thema is het bepalen van de eigen gemeentelijke rol en positie ten opzichte van de maatschappelijke initiatieven. Ook het belang van een gezamenlijke maatschappelijke agenda wordt benadrukt. Ten slotte is voorgesteld dat gemeentelijke beleidsstukken vergezeld worden met een aparte Participatie paragraaf.
- Zowel MT als B&W wil graag dat de Gemeenteraad aanhaakt, wat niet eerder dan na de verkiezingen in maart 2018 gaat gebeuren. De griffie ziet mogelijkheden om de Gemeenteraad meer voorin de beleidsprocessen een rol te geven, wat past in de nieuwe verhoudingen tussen de representatieve democratie en inwonersparticipatie.

Bijlage 4: Inwonersparticipatie en de Doe-democratie in Uden

- De gemeente Uden werkt gebiedsgericht. Voor vier gebieden zijn zogeheten gebiedsplatforms opgericht, waaraan twee gemeentelijke gebiedscoördinatoren gekoppeld zijn. De gebiedsplatforms hebben vooral een procesrol: hoe kunnen bewoners betrokken worden, en hoe kunnen projecten en werkzaamheden meer 'bewoners-vriendelijk' georganiseerd worden? Een gebiedsplatform bestaat gemiddeld uit acht betrokken bewoners of ondernemers. Nieuwe deelnemers worden geworven door het platform zelf. De welzijnsorganisatie schuift eens per 6 weken aan. Verder bestaan veel gebieden weer uit subgebieden, professionals hebben afstemmingsoverleg per subgebied. Voor het buitengebied met de twee dorpen zijn dorpsraden actief. Hier zijn geen gebiedsplatforms.
- Het grote verschil met de gemeente Landerd is dat de gebiedsontwikkeling in Uden geïnitieerd en gecoördineerd wordt door de gemeente. Geen onafhankelijke dorpsontwikkelgroepen, maar platforms en dorpsraden als erkende gemeentelijke partners.
- Uden heeft landelijke bekendheid gekregen door de G1000, maar deze beweging is gestart bij de initiatiefgroep Udenaar de Toekomst. Dit is een aanjaag- en verbindingsploeg die als doelstelling heeft om (kleine) maatschappelijke initiatieven mogelijk te maken. Udenaar de Toekomst ontvangt een subsidiebijdrage van de gemeente Uden. De afgelopen jaren zijn er al meer dan 100 grote en kleine initiatieven gerealiseerd (zie <https://www.udenaardetoekomst.nl/>).
- De activiteiten van de groep Udenaar de Toekomst zijn erg interessant voor de Landerdse situatie. Zo kunnen er ook in Landerd diverse kleinschalige initiatieven ontstaan. Dan is het wel belangrijk om de bestaande zorgcoöperaties en dorpsontwikkelgroepen goed mee te nemen, omdat veel kleinschalige activiteiten nu door hen uitgevoerd wordt.

Bijlage 5: Inhoud Raadsinformatiebrief dd.19 maart 2019

Inleiding

In het coalitieprogramma "Krachtige kernen in de Maashorst" wordt veel waarde gehecht aan het behouden en versterken van de drie kernen Schaijk, Reek en Zeeland.

" We willen inwoners en initiatieven concrete handvatten bieden om hun eigen omgeving kwalitatief te kunnen verbeteren. Hierbij moet het eigenaarschap zoveel mogelijk bij het initiatief zelf liggen".

In deze raadsinformatiebrief informeren wij u over hoe wij als college hiermee aan de slag zijn.

Wat zijn onze uitgangspunten?

1. Wij verstaan onder burgerparticipatie:

"Alles wat te maken heeft met actieve burgers, het maakt hierbij niet uit of zij uit zichzelf actief zijn of hiervoor gevraagd zijn".

2. Wij onderscheiden drie velden van burgerparticipatie:

- Maatschappelijke participatie waarbij burgers deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. (bijvoorbeeld: vrijwilligerswerk)
- Maatschappelijke initiatieven waarbij burgers zelf initiatieven ondernemen om een maatschappelijk doel te bereiken. (bijvoorbeeld: de huidige dorpsinitiatieven en zorgcoöperaties)
- Beleidsparticipatie waarbij burgers door de overheid gevraagd worden om mee te denken en mee te praten. (bijvoorbeeld: klankbordgroepen)

3. De inhoud en snelheid van de bestaande en nieuwe initiatieven is aan de initiatieven zelf.

4. De procesverantwoordelijkheid ligt bij de initiatieven zelf. dat blijft het uitgangspunt. De gemeente ondersteunt, maar stuurt niet. Wel draagt het college het belang van de initiatieven en maatschappelijke agenda, mede in relatie tot de komende herindeling, uit.

5. Er komt voorlopig geen plan van aanpak/ draaiboek invoering Right to Challenge. Wij pakken dit op zodra er een "Challenge" wordt ingediend.

6. Onze aanpak is pragmatisch. Wij vinden de eigen verantwoordelijkheid en het eigen organiserend vermogen van de initiatieven van doorslaggevend belang. Onze aanpak is daarmee in overeenstemming.

7. De beleidsnotitie "Burgerparticipatie in Landerd" en het "Plan van aanpak Uitvoeringsmaatregelen, beleidsnotitie burgerparticipatie Landerd" zoals die in september 2018 opiniërend zijn aangeboden aan de gemeenteraad.

Opmerking: Wij hebben nog geen reactie van de gemeenteraad gehad op deze opiniërend aangeboden stukken. Vooruitlopend hierop nemen wij de beleidsnotitie als basis voor ons handelen.

8. In het project wordt samenwerking gezocht met Uden om de "Landerdse aanpak" op een goede wijze in het herindelingsproces in te brengen. Dit doen wij via periodiek overleg met de gebiedscoördinatoren van Uden, afstemming op beleidsniveau m.b.t. burgerparticipatie en afstemming met de toekomstvisie voor de nieuwe gemeente.

Waar richten wij ons op?

Het behouden en versterken van de drie krachtige kernen Schaijk, Zeeland en Reek, ook in toekomstig verband van de herindeling. De kracht van de dorpen is deels gelegen in de fysieke en ruimtelijke kwaliteiten, maar zeker ook in de nu al aanwezige grote kracht van de

mensen in de gemeenschappen. Een sterke en zelfredzame gemeenschap is van essentieel belang om de toekomstbestendigheid van de kernen te waarborgen.

Er wordt volop ruimte gemaakt voor burgers en hun maatschappelijke initiatieven. De inwoners en initiatieven worden concrete handvatten geboden om hun eigen omgeving kwalitatief te kunnen verbeteren. Het eigenaarschap ligt daarbij bij de inwoners en het initiatief zelf.

De samenleving wordt in staat gesteld om zelf aan de slag te gaan.

Het project richt zich nu en de komende jaren meer specifiek op het relatiebeheer vanuit het profiel "Goede Buur", zoals dat is verwoord in de beleidsnotitie.

Daarnaast willen wij stimuleren dat er per dorp een maatschappelijke agenda wordt opgesteld door en voor de inwoners.

Wij ondersteunen, op verzoek van en in overleg met, de initiatiefnemers met kennis, mankracht en de huidige beschikbare financiële middelen. Voor het slagen van de initiatieven is het essentieel dat de initiatiefnemers zelf verantwoordelijk blijven.

Bestuurlijk heeft vanuit de gemeente de portefeuillehouder burgerparticipatie, wethouder Böhmer een coördinerende rol.

Welke middelen hebben wij momenteel beschikbaar?

Voor de komende jaren denken wij voldoende middelen beschikbaar te hebben in de gemeentebegroting.

Inrichting fonds.

Wij overwegen om, in overleg met de dorpsinitiatieven, een projectfonds van in totaal € 75.000 in te richten voor de komende jaren 2019-2022. Het fonds kan aangewend worden voor de ondersteuning van nieuwe initiatieven. Het fonds wordt gevuld uit het voor 2019 beschikbare eenmalige budget.

Ambtelijke capaciteit.

Naast reguliere capaciteit die uit de afdelingen komt op het terrein van deelprojecten en overige activiteiten is er een strategisch adviseur burgerparticipatie beschikbaar voor 18 uur per week.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Burgemeester en wethouders van Landerd.