

- Voorstel aan** : Gemeenteraad van februari 2011
- Nummer** : 9
- Onderwerp** : Burgerparticipatie
- Bijlage(n)** : 1. Overzicht participanten
2. Manieren van participeren
3. Concept raadsbesluit
-
- Samenvatting** : In deze startnotitie worden de uitgangspunten en het proces om tot een Basisdocument Burgerparticipatie te komen beschreven.
-
- Voorgestelde beslissing** : 1. De commissie bestuurlijke vernieuwing opdracht geven een Basisdocument Burgerparticipatie te ontwikkelen, op basis van de uitgangspunten zoals genoemd in dit voorstel.
2. Een bedrag van € 4.800,- beschikbaar stellen vanuit de post onvoorzien, voor de ontwikkeling van het Basisdocument Burgerparticipatie.

Samenvatting:

De gemeente Haren ziet burgers als participanten bij de ontwikkeling en aanscherping van het gemeentelijk beleid. Het gemeentebestuur erkent de burgers als samenwerkingspartner. Burgerparticipatie wordt ingezet ter bevordering van de kwaliteit en het draagvlak van het gemeentelijke beleid. Burgerparticipatie kan zowel ingezet worden bij beleidsontwikkeling als bij de uitvoering. De afweging om burgerparticipatie in te zetten wordt structureel en planmatig toegepast. De wijze waarop dit gebeurt wordt vastgesteld in een Basisdocument Burgerparticipatie. Burgerparticipatie wordt gezien als instrument en niet als doel.

Aanleiding

In de raadsvergadering van 18 oktober 2010 heeft u bij amendement besloten de werkgroep bestuurlijke vernieuwing op te dragen met een nadere uitwerking te komen van burgerparticipatie in een visie- en uitwerkingsdocument alsmede protocol, genaamd Basis Document Burgerparticipatie, in samenwerking met het college.

Tevens is in het manifest 'Haren, sociaal, groen, duurzaam en ondernemend', opgenomen dat burgers maximaal betrokken moeten worden bij hun leefomgeving en hier maximaal invloed op uit kunnen oefenen. Vanuit de bestuursstijl die visionair, bindend, dienend en bescheiden is, wordt hieraan samen met burgers, verenigingen, stichtingen, ondernemers, de gemeenteraad en ambtenaren, invulling geven.

Deze startnotitie is bedoeld als vertrekpunt voor de ontwikkeling van een Basisdocument Burgerparticipatie. In deze startnotitie wordt aan u voorgelegd welke keuzes gemaakt dienen te worden voor het opstellen van een dergelijk document. Het omvat twee keuzeonderdelen:

1. Vaststellen van de *uitgangspunten* voor het opstellen van een Basisdocument Burgerparticipatie.
2. Vaststellen van het *proces* om tot het basisdocument te komen.

Samen vormen bovenstaande begrippen de kaders voor het Basisdocument Burgerparticipatie.

In deze startnotitie wordt het begrip burgerparticipatie gedefinieerd en worden de beleidskaders vastgesteld. Na het vaststellen van de uitgangspunten en het proces, wordt een Basisdocument Burgerparticipatie, in de vorm van een handboek opgesteld. Dit handboek omvat de uitwerking.

Probleemdefinitie

Op dit moment is burgerparticipatie aan herformulering toe. De functie is onvoldoende meegenomen en meegewogen bij beleidsontwikkelingen en beleidsuitvoering. Daarnaast is er sprake van een gefragmenteerd beleid, daar waar het burgerparticipatie betreft. We spreken niet dezelfde taal daar waar het burgerparticipatie betreft.

Op welke manier kan burgerparticipatie als instrument een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het gemeentelijk beleid?

Beleidskaders

Het opstellen van een basisdocument Burgerparticipatie kan deels gezien worden als intensivering van beleid (oa. Beleidsplan communicatie) en deels als nieuw beleid. Immers, we ontwikkelen als gemeente een uniforme visie op hoe we om willen gaan met burgerparticipatie.

Waarom burgerparticipatie: overwegingen

Burgerparticipatie is een begrip waar je als gemeente over na moet denken. Niet klakkeloos roepen dat het belangrijk is, maar een weloverwogen keuze maken als gemeente om burgerparticipatie toe te passen. Om tot deze keuze te komen zijn een aantal vragen van cruciaal belang.

Is de burger zelf bereid om mee te werken?

Niet alle burgers zijn bereid om te participeren in het gemeentelijk beleid en voelen niet altijd de behoefte om betrokken te worden. Participeren vindt plaats op basis van vrijwilligheid. De gemeente moet ervoor waken dat burgers niet het gevoel krijgen dat ze overal mee worden 'lastig gevallen'. De gemeente heeft immers zijn wettelijke taken die hij zelf moet kunnen uitvoeren. De burger moet het gevoel hebben betrokken te worden, gehoord te worden, maar zou niet het werk van de gemeente over moeten nemen. Wel moet altijd de vraag gesteld worden wie je waarbij betreft. Een lijst met mogelijke participanten is als bijlage opgenomen.

Heeft de betrokkenheid van burgers echt een meerwaarde?

Deze vraag heeft betrekking op het feit dat burgerparticipatie als middel dient en niet als doel. Creëer je altijd meer draagvlak door burgers te betrekken, of is goede informatievoorziening richting je inwoners voldoende?

Zijn we bereid om geld en tijd vrij te maken voor het inzetten van burgerparticipatie?

Immers, intensivering van beleid kost tijd en geld. Er moeten extra avonden en bijeenkomsten georganiseerd worden. Daarom is het belangrijk om af te wegen of burgerparticipatie een meerwaarde heeft bij een project.

Erkennen we de burger als samenwerkingspartner en zijn we dus bereid om een deel van onze invloed af te staan?

Het meest essentiële voor het laten slagen van burgerparticipatie is dat er bewust voor gekozen wordt. Het niet als politiek onderwerp zien, maar de overtuiging hebben dat burgers daadwerkelijk bij kunnen dragen aan de kwaliteit van het gemeentelijk beleid.

Aandachtspunten

Naast een aantal cruciale vragen, zijn er een aantal die van belang zijn wanneer burgerparticipatie wordt vormgegeven.

1. Een vergaande manier van burgerparticipatie vergt een sterke raad. Een raad die ondanks stevige inbreng van burgers toch nee durft te zeggen. De raad heeft de taak alle belangen mee nemen en de belanghebbenden te betrekken bij de besluitvorming. Op deze manier wordt het democratisch besluitvormingsproces vormgegeven. Hier ontstaat echter het spanningsveld tussen individueel belang en algemeen belang. De gemeente is er voor het algemeen belang, burgers denken vaak vanuit het individueel belang. Voorafgaand aan een traject waarbij burgerparticipatie plaatsvindt, is het belangrijk om verwachtingen over en weer kenbaar te maken. Binnen welke kaders/grenzen mogen burgers meebeslissen?
2. Burgers die inbreng hebben, hebben ook verwachtingen. Immers, het gemeentebestuur vraagt niet voor niks om mee te doen. Wanneer we als gemeente gezamenlijk beleid willen ontwikkelen met onze burgers, moet er ook daadwerkelijk geluisterd worden naar burgers en moet hun inbreng van belang zijn.
3. Burgerparticipatie is een extra schakel in het besluitvormingsproces. Dit betekent naar alle waarschijnlijkheid dat de doorlooptijd van een proces om tot besluitvorming te komen, langer is. Wel is het zo dat het draagvlak waarschijnlijk groter is voor het uiteindelijke besluit.

Wat bereiken we met burgerparticipatie?

Met de ontwikkeling en vaststelling van een basisdocument Burgerparticipatie beogen we dat we als gemeente uniform optreden daar waar het gaat om burgerparticipatie. Het is bedoeld om zowel bestuurders als ambtenaren inzicht te verschaffen in de wijze waarop burgerparticipatie toegepast kan worden. Besluiten worden breder gedragen doordat burgers op de juiste wijze betrokken worden bij de besluitvorming. De kwaliteit van het gemeentelijk beleid wordt verbeterd door inzet van burgers.

Strategische overwegingen

Besturen wordt steeds ingewikkelder. De samenleving verandert en dit gaat snel. Wil de gemeente draagvlak behouden bij de inwoners dan is het belangrijk om ze te betrekken. Wanneer het beleid breed gedragen is, wordt besturen makkelijker. Immers, de weerstand tegen bepaalde keuzes zal naar alle waarschijnlijk afnemen wanneer inwoners zelf betrokken zijn bij het proces om tot een bepaalde keuze te komen. Of misschien zelf de keuze mogen maken.

Huidige situatie

In de huidige situatie is het zo geregeld dat raad en college afzonderlijk van elkaar met burgerparticipatie omgaan. Het communicatiebeleidsplan voorziet voor een deel in een handreiking hoe om te gaan met burgerparticipatie. In dit stuk wordt echter meer ingegaan op de instrumenten die beschikbaar zijn en afwegingen die gemaakt kunnen worden. Wat we missen in de gemeente Haren is een gezamenlijk gedragen stuk met een uitvoeringsplan. De raad heeft bij de invoering van bestuurlijke vernieuwing in 2009, een protocol vastgesteld waarin is opgenomen op welke wijze stukken voorgedragen worden voor een traject burgerparticipatie. Beide stukken worden samengebracht in een stuk, waarbij tevens voorbeelden uit het spoorboekje 'IN ACTIE' verwerkt worden. Daarnaast wordt een uitvoeringsplan opgesteld. Dit vormt het uiteindelijke Basisdocument Burgerparticipatie.

Afbakening van het begrip burgerparticipatie

Om een breed gedragen visie te ontwikkelen op burgerparticipatie, is het belangrijk dat iedereen die hiermee te maken heeft, dezelfde taal spreekt. Burgerparticipatie kan op vele manieren worden uitgelegd.

Burgerparticipatie is een brede, algemene term voor alle activiteiten die de overheid onderneemt om burgers te betrekken bij haar activiteiten. Samenwerken met burgers moet vanuit de gemeente een bewuste keuze zijn. Daarnaast moet burgerparticipatie niet verward worden met inspraak. Inspraak is een wettelijk recht. Burgerparticipatie is vrijwillig. Een tweezijdige afspraak tussen gemeente en burgers, waar beide partijen zich aan committeren.

Het communicatiebeleidsplan, waarin de participatieladder is uitgewerkt, dient als uitgangspunt voor de uiteindelijke toepassing van burgerparticipatie.

Ook van belang is het feit dat het gemeentebestuur verantwoordelijk blijft voor het gevoerde beleid. Burgers kunnen wel meebeslissen, maar zijn uiteindelijk niet verantwoordelijk. Wanneer burgers de mogelijkheid hebben om zelf keuzes te maken, is het van belang dat het gemeentebestuur kaders en randvoorwaarden vooraf duidelijk aangeeft (wetgeving, financiën etc.)

Voordelen en nadelen van burgerparticipatie

Het inzetten van burgerparticipatie als middel om de kwaliteit van het gemeentelijk beleid te verbeteren, kent een hoop voordelen. Echter, aan burgerparticipatie zitten ook risico's vast. Dit hoeft nadrukkelijk geen belemmering te vormen om het instrument actief in te zetten, maar men moet zicht wel bewust zijn van de risico's. Dit voorkomt dat het betrekken van burgers uitloopt op teleurstelling.

| Voordelen | Valkuilen |
|--|--|
| <p>Begrip, vertrouwen en draagvlak bij nieuw beleid</p> <p>Betrekken van burgers leidt naar alle waarschijnlijkheid tot meer draagvlak voor beleid en vertrouwen in het bestuur</p> | <p>Teleurstelling</p> <p>Tegenstellingen komen aan het licht. Compromissen moeten gesloten worden, wat kan leiden tot teleurstelling</p> <p>Oplossing: verwachtingen vooraf helder maken. In hoeverre mogen burgers meedoen? Helder maken dat de uiteindelijke beslissing bij de gemeente ligt (of bij de burgers). Wetelijke kaders inzichtelijk maken</p> |
| <p>Samenwerken levert meer resultaat op</p> <p>Specialisten en ervaringsdeskundigen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van nieuw beleid</p> | <p>Het proces wordt stroperiger naar mate meer mensen/groepen betrokken worden</p> <p>De kwaliteit van de besluitvorming is niet optimaal door teveel compromissen</p> |
| <p>Versterking democratie</p> <p>Burgers krijgen meer invloed</p> | <p>Betrekken van de bekende belangengroepen</p> <p>'Ongebonden' burgers worden vaak 'vergeeten' bij de participatieprocessen. Het zijn vaak de bekende belangengroepen die meedoen. Dit resulteert niet in een optimale versterking van de democratie ten opzichte van de huidige situatie</p> |

Rolverdeling raad/college

Om te voorkomen dat de raad het college als het ware gaat 'overhoren' door het betrekken van burgers, is een heldere rolverdeling essentieel. We kunnen aansluiten bij de taakverdeling, zoals die ook aanwezig is in het dagelijks werk. De raad stelt de kaders en controleert, het college zorgt voor de beleidsvoorbereiding en de uitvoering hiervan.

Voor de kaderstellende rol betekent dit in de praktijk dat de raad burgers kan betrekken bij de kaderstelling en de thema's die belangrijk zijn. Waar moet de raad zich mee bezig houden? Wat zijn de belangrijke politieke kwesties waar de raad zich mee bezig zou moeten houden?

Voor de controlerende rol betekent het dat de raad burgers kan betrekken bij de beleidsevaluatie. Men moet zich hier wel realiseren dat het hier om politieke kwesties gaat. Non decision kan ook een politieke afweging zijn waar de raad voor moet staan.

Voor wat betreft de invulling van de beleidsuitvoering is het college aan zet. Het college zorgt ervoor dat de burgers betrokken worden bij de invulling hiervan. Hoe gaat het nu in de praktijk? Wat werkt nu het beste? Vraag het burgers als belanghebbende, ervaringsdeskundige of specialist.

Voor beide partijen geldt: Informeer elkaar!

In de werkprocessen zal opgenomen moeten worden wie wat precies doet. Dit kan door middel van een paragraaf in een startnotitie. De raad kan te allen tijde aangeven als hij vindt dat het college burgerparticipatie in zou moeten zetten bij bepaalde onderwerpen. Wanneer zowel raad als college bij bepaalde onderwerpen burgerparticipatie in willen zetten, moet vooraf afgesproken worden wie de regie heeft en uiteindelijk verantwoordelijk is voor het doorlopen traject burgerparticipatie.

Wie doen er mee?

Helder is dat raad en college initiator zijn van burgerparticipatie trajecten. Daarnaast is het goed om de verschillende andere personen/groepen te benoemen. Bijlage 1 geeft een overzicht van mogelijke participanten.

Uitwerking

Het uiteindelijke Basisdocument Burgerparticipatie dient in ieder geval de volgende onderdelen te bevatten:

1. Een visie op burgerparticipatie
2. Een beschrijving van de mogelijke participanten
3. Een beschrijving van de beschikbare instrumenten
4. Een beschrijving van de participatieniveaus
5. Een checklist op basis waarvan een afweging voor wel of niet toepassen van burgerparticipatie gemaakt kan worden
6. De wijze waarop het geheel geborgd wordt in de organisatie/werkprocessen
7. De rolverdeling tussen raad en college
8. De wijze waarop we communiceren over de inzet van burgerparticipatietrajecten

Borging in de organisatie

Het ontwikkelen van een gezamenlijke visie is niet voldoende om burgerparticipatie te laten slagen. Ook het opschrijven is niet voldoende. Het moet een manier van werken worden. Het geheel moet een plek krijgen in de gemeente, raad, college, de ambtelijke organisatie en onze inwoners moeten weten hoe we omgaan met burgerparticipatie. Wat de mogelijkheden, verwachtingen en verplichten zijn. In het Basisdocument Burgerparticipatie zal nogmaals samengevat worden wat de visie van Haren op burgerparticipatie is. Daarnaast zal de uitvoering uitgewerkt worden. Om dit te borgen is het belangrijk dat alle afdelingen goed geïnformeerd worden over de werkwijze. Hiervoor zullen intern verschillende bijeenkomsten belegd moeten worden. Het moet een vanzelfsprekendheid worden dat we ons bij ieder project afvragen of het project in aanmerking komt voor burgerparticipatie.

Proces

Aanpak

Deze startnotitie wordt door de werkgroep bestuurlijke vernieuwing zowel aan de raad als aan het college aangeboden. In een gezamenlijke bespreking van het stuk vindt aanscherping plaats om een basis te bieden voor het Basisdocument Burgerparticipatie. Het gaat hierbij om richtinggevende keuzes op hoofdlijnen, die dienen als leidraad voor de uitwerking. Het basisdocument wordt uiteindelijk aan de raad als opdrachtgever, ter besluitvorming voorgelegd.

Beheersing

Het opstellen van een goed en volledig basisdocument kost tijd. Het inzetten van het instrument burgerparticipatie moet maatwerk zijn. Het basisdocument is een coproductie van raad en college.

Tijdspad

| Wat | Wanneer | Wie |
|--|----------------|--|
| Besluitvorming startnotitie | Maart 2011 | Raad |
| Opstellen Basisdocument Burgerparticipatie | April/Mei | Commissie bestuurlijke vernieuwing i.s.m. afdeling BMO |
| Besluitvorming Basisdocument Burgerparticipatie | Juni 2011 | Raad |
| Implementatie basisdocument dmv presentaties organisatie | September 2011 | BMO (afdeling communicatie) i.s.m. griffie |
| Evaluatie burgerparticipatie in Haren | Voorjaar 2014 | Raad/college (BMO/griffie) |

Middelen

Voor het opstellen van een handboek burgerparticipatie zijn ongeveer 60 uren benodigd, als volgt :

- Literatuuronderzoek: Het document wordt opgesteld op basis van een aantal documenten die we reeds hebben, oa. Communicatiebeleidsplan.
- Afstemming verschillende afdelingen (college (BMO), Raad (griffier), afdeling communicatie).
- Schrijven van het Basisdocument Burgerparticipatie.
- Implementatie in de bestaande werkprocessen/protocollen.

Er zijn verschillende mogelijkheden om het stuk tot stand te laten komen, nml. intern uren vrijmaken of extern laten schrijven. Het opstellen van een Basisdocument Burgerparticipatie vergt afstemming met raad en college. Daarnaast is het van belang dat de afdeling communicatie nauw betrokken wordt. Op dit moment bestaat er binnen de organisatie geen capaciteit om de uren in te vullen. Hiervoor moeten extra uren (geld) geraamd worden. Een voorlopige schatting komt uit op € 4.800,- euro. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om het basisdocument door een externe op te laten stellen. De kosten hiervoor liggen naar alle waarschijnlijkheid hoger.

Communicatie

Om burgerparticipatie daadwerkelijk te laten slagen, is zorgvuldige communicatie met alle betrokken partijen een noodzakelijke voorwaarde. Dit betekent dat de lijn die raad en college kiezen, ingebed moet worden in de organisatie. Een papieren document is hierbij niet voldoende. Uitleggen is belangrijk. Waarom hebben we hier voor gekozen? Wat betekent dit voor de manier van werken?

Daarnaast dient een en ander zorgvuldig aan de inwoners gecommuniceerd te worden. Wellicht is hier een taak weggelegd voor de raadsleden en wethouders in hun rol als 'dorpswethouder'. Niet op het gemeentehuis, maar de wijken in. We willen de afstand tussen gemeente en burgers immers verkleinen. Onze afdeling communicatie speelt hierbij een essentiële rol.

Kort gezegd, het dient niet alleen een papieren document te worden, maar een manier van werken, waar iedereen zich in kan vinden.

Samenvattende uitgangspunten

1. De gemeente Haren erkent burgers als samenwerkingspartner en kiest er bewust voor om burgers te betrekken bij beleidsontwikkeling- en uitvoering.
2. De gemeente Haren is bereid om geld en tijd vrij te maken voor burgerparticipatie trajecten.
3. Het doel is om de kwaliteit van het gemeentelijk beleid te verbeteren en draagvlak voor het beleid te vergroten.
4. Burgerparticipatie wordt gezien als instrument en niet als doel op zich.
5. Niemand wordt bij voorbaat uitgesloten voor deelname aan burgerparticipatie trajecten.
6. De gemeente is en blijft verantwoordelijk voor de keuzes die uiteindelijk gemaakt worden.

Voorstel:

1. De commissie bestuurlijke vernieuwing opdracht geven een Basisdocument Burgerparticipatie te ontwikkelen, op basis van de uitgangspunten zoals genoemd in dit voorstel.
2. Een bedrag van € 4.800,- beschikbaar te stellen vanuit de post onvoorzien, voor de ontwikkeling voor het Basisdocument Burgerparticipatie.

Namens de commissie bestuurlijke vernieuwing,

de voorzitter,

mr. M. Boumans MPM