

RAADSVORSTEL:

2010-2011

Ons kenmerk: BD 10.

Registratienummer : GR 10.

Ingekomen op :

Onderwerp: Kadernota Burgerparticipatie

Groningen, **24 DEC 2010**

Aan de raad,

In de vergadering van de bijzondere raadscommissie Cultuurverandering van 6 oktober jl. zegde de burgemeester toe nog voor het einde van dit jaar een kadernota Burgerparticipatie aan de raad voor te leggen. Op 3 november jl. kwam de raadscommissie nogmaals - informeel - bijeen om de belangrijkste uitgangspunten voor een kaderstellende nota te bespreken. Over de resultaten daarvan ontving u een brief met bijlage, gedateerd 15 november 2010. Deze brief is een belangrijke leidraad geweest bij het opstellen van de nota.

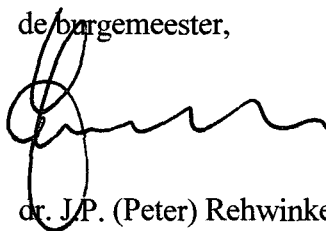
De kadernota zal in de loop van volgend jaar moeten worden uitgewerkt in een implementatieplan met een bijbehorend ontwikkeltraject. Burgerparticipatie is een permanent leerproces, waarbij het van belang is de raad regelmatig over de ontwikkelingen te rapporteren en de resultaten te bespreken en te beoordelen.

In de nota is aangegeven dat de uitwerking van de kadernota zal plaatsvinden in interactie met bewoners, bedrijven en instellingen. Op participerende wijze. De evaluatie en vernieuwing van het convenant met de wijkorganisaties zal daar bij worden betrokken, alsmede de evaluatie van het project MijnWijk en de daarbij uitgevoerde pilot in Paddepoel. Voorgesteld wordt de raad in juni middels een rapportage nader te informeren over de voortgang.

Gelet op het vorenstaande stellen wij u voor te besluiten:
de kadernota Burgerparticipatie vast te stellen.

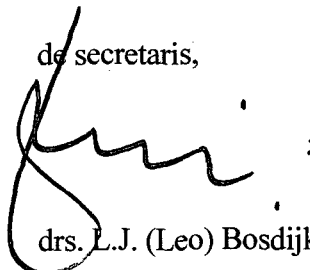
Burgemeester en wethouders
van Groningen,

de burgemeester,



dr. J.P. (Peter) Rehwinkel.

de secretaris,



drs. L.J. (Leo) Bosdijk.

Kadernota Burgerparticipatie

“Wij hebben ooit op de Griffie in Groningen een stagiaire gehad die onderzoek deed naar de ervaringen van burgers met inspraak. Verrassend voor velen was het volgende resultaat: ‘Burgers vinden het belangrijker dat ze serieus worden genomen, dan dat ze gelijk krijgen.’ Dit is een conclusie die we moeten vasthouden als we naar oplossingen gaan zoeken. Als de politiek de weg naar de burgers moet zien terug te vinden, gaat het er dus in de allereerste plaats om deze serieus te nemen en dat is heel iets anders dan ze naar de mond te praten.”

Dick Vrieling
afscheidsspeech 12 november 2010

0. Kader

Op 3 november 2010 vergaderde de bijzondere raadscommissie Cultuurverandering – informeel – over de uitgangspunten voor een nieuwe ‘kaderstellende’ nota over de verdere ontwikkeling van de burgerparticipatie in Groningen. Een bijzondere vergadering, want zo vaak spreekt de raad niet in zo’n vroeg stadium zo onomwonden over nog door hemzelf vast te stellen uitgangspunten voor beleid. Daadwerkelijk kaderstellend.

Hoewel er vanzelfsprekend verschillen van opvatting en inkleuring zijn, blijkt er binnen de raad een grote mate van overeenstemming over de belangrijkste hoofdlijnen. Zo is iedereen het er over eens dat het *doel* van burgerparticipatie moet zijn dat burgers zich serieus genomen weten en zich betrokken voelen bij het bestuur van hun stad, wijk of buurt. Daarbij zal het betrekken van burgers bij de ontwikkeling van beleid en plannen leiden tot een betere besluitvorming, zowel met betrekking tot het proces (‘draagvlak’) als inhoudelijk. Men is het er ook over eens dat burgerparticipatie *niet* betekent dat ‘iedereen z’n zin kan krijgen’ en dat het nooit zo mag zijn dat degene die het hardst roept – alleen daarom – gelijk krijgt. Goede participatie kan ook leiden tot het niet-veranderen van gemeentelijke plannen.

Eens is men het ook over de noodzaak dat de burgerparticipatie in Groningen verder moet *professionaliseren*. Rollen en verwachtingen over-en-weer moeten kraakhelder zijn, de informatieverstrekking vóóraf – alsook de terugkoppeling áchteraf – onberispelijk. Vaardigheden, attitude en cultuur van de ambtelijke organisatie dienen te passen bij een open, transparante en faciliterende bestuursstijl. Raad, college en ambtelijke organisatie moeten op dit terrein ook willen leren, en elkaar daartoe de ruimte geven.

Gezien de veelzijdigheid en diversiteit in gemeentelijke plannen en projecten is het voor iedereen duidelijk dat er *maatwerk* geboden moet worden en de nodige *flexibiliteit* in procedures ingebouwd. Hoewel er grote behoefte bestaat aan helderheid over wat er – bij een bepaalde categorie besluiten – procedureel wél of niet tot de mogelijkheden behoort, is het werken met een enkele blauwdruk onmogelijk. Door het opdoen, bundelen en uitwisselen van ervaring, leren, experimenteren, evaluatie en onderzoek zullen best-practices moeten worden ontwikkeld.

Ten slotte is men het over nog een punt hartgrondig eens: de Raad is en blijft het gekozen, hoogste orgaan in de gemeente. Raadsleden hebben – wettelijk – hun eigen verantwoordelijkheid. Zij waken met name over het publieke, ‘hogere’ belang. De inbreng van burgers, bedrijven en organisaties is daarbij meer dan welkom en waar mogelijk kan de besluitvorming zelfs geheel aan de direct belanghebbenden worden overgelaten. Binnen vooraf bemeten kaders en ruimten, want de eindverantwoordelijkheid van de Raad blijft.

Uitwerking op hoofdlijnen

1. Doel

Over het doel van burgerparticipatie bestaat grote overeenstemming. De raadscommissie Cultuurverandering formuleert het als volgt:

Burgerparticipatie beoogt betere besluitvorming en daardoor meer maatschappelijke legitimiteit (gedragen proces, betrokkenheid). Maar burgerparticipatie kan ook inhoudelijk tot betere besluiten leiden (door gebruik van de kennis en creativiteit van burgers). Daarnaast kan door ruimte voor burgerinitiatief sprake zijn van originele, nieuwe plannen. Dit alles kan bijdragen aan grotere tevredenheid van burgers over hun gemeente. De (vermeende) kloof tussen burger en gemeente kan er kleiner mee worden. Burgerparticipatie dwingt de gemeentelijke organisatie ook tot een meer dienstverlenende houding en minder werken vanuit macht of ivoren toren. Het draagt in die zin bij tot de doelen van cultuurverandering. Het is daarom van belang om burgerparticipatie structureel te maken en goed te verankeren in de organisatie. Doelgroep van de kadernota is dus niet alleen burgers, maar ook de eigen organisatie.

Wij willen hier nog iets aan toevoegen. In het collegeprogramma hebben als belangrijke doelstelling opgenomen 'Betrokken Stad'. We willen dat de Stadgers zich serieus genomen voelen en betrokken bij het bestuur van hun stad, wijk of buurt. *Burgerbetrokkenheid*.

Daarvoor hoeven we de burgers niet altijd aan te sporen tot allerlei vormen van *actieve* participatie: als burgers zeker weten dat ze tijdig en adequaat op de hoogte gehouden worden van gemeentelijke plannen en activiteiten, levert dat allen al een grote bijdrage aan het gevoel van betrokkenheid en serieus genomen worden. We gaan zorgen voor actieve, transparante *informatieverstrekking* als basis voor de betrokkenheid in de stad: de eerste trede van de participatieladder.

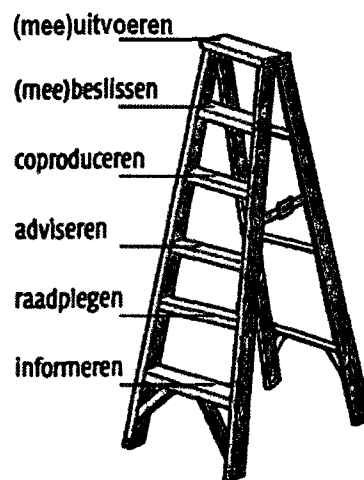
2. Management van verwachtingen

Er wordt in Groningen al veel gedaan op het gebied van burgerparticipatie. Vaak heel vernieuwend, ook op de hogere sporten van de 'participatieladder'. Zoals 'adviseren' d.m.v. de deliberatieve methode, 'coproduceren' als bij de Tuin van Hommes, '(mee)beslissen' zoals bij de wijkstemdagen of '(mee)-uitvoeren' bij de LenteKriebels-acties.

Er zit echter te weinig lijn in, het is vaak zeer verschillend van opzet en het is niet altijd duidelijk wie nu precies wáár over gaat en welke ruimte er is voor eventuele aanpassing van plannen. Er is behoefte aan duidelijkheid en eenduidigheid, zodat de verwachtingen over-en-weer – bij alle betrokken partijen – *glashelder* zijn.

2.a Maatwerk

Er is niet één relatievorm tussen burger en gemeente. Soms is de burger 'klant' en is sprake van recht-toe-recht-aan dienstverlening. Soms is hij 'onderdaan' en onderhevig aan wetten en regels. Als 'kiezer' heeft de burger recht op verantwoording over het doen en laten van het gemeentebestuur. Maar hij kan ook adviseur of partner zijn bij het ontwikkelen van beleid en plannen; als inwoner van de stad, als direct betrokkene, vanuit de wijkorganisatie of een bepaalde groep, zoals b.v. studenten of ondernemers. Steeds vaker ook is de gemeente niet de enige betrokken partij bij ontwikkelingen en moeten we over het betrekken van burgers afspraken maken met derden. Afhankelijk van de situatie is er een andere relatie. Daarom is voor participatie altijd *maatwerk* van toepassing.



Er zal steeds heel zorgvuldig moeten worden gekeken welke onderwerpen zich lenen voor interactie en participatie van burgers of groepen burgers. Het primaat ligt bij de politiek, die beslist welke onderwerpen dat zijn en stelt vervolgens de hiërarchie van besluitvorming vast. Daarbij kan het overigens ook gaan om onderwerpen die *niet* door het gemeentebestuur zijn aangedragen, maar ook om initiatieven vanuit de bevolking of het maatschappelijk middenveld.

2.b Standaardisering én flexibiliteit

In de wetenschap dat er een grote diversiteit is aan besluitvormingstrajecten – inhoudelijk, procedureel, qua schaalgrootte, met derde partijen etc. – blijft er grote behoefte aan het zo mogelijk *standaardiseren* van het participatieniveau per ‘soort’ besluitvorming. Die behoefte is voorstelbaar vanuit de wens helderheid te scheppen ten aanzien van de verwachtingen.

Om de burger zo veel mogelijk duidelijkheid te geven kan op voorhand – redelijk grof – naar onderwerp worden gecategoriseerd, en aangegeven welke vorm van participatie daarbij het meest voor de hand ligt: een participatievorm/niveau per categorie.

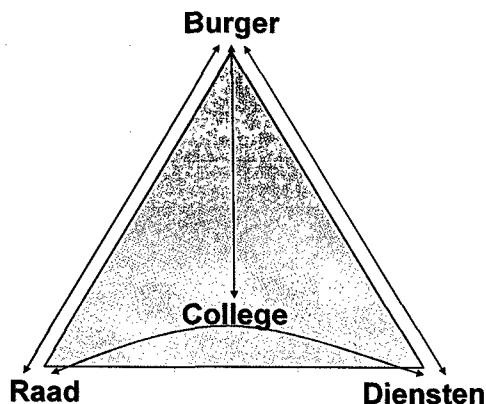
Daarnaast gaan we de *Factor C* methode hanteren. Hierbij wordt in een zo vroeg mogelijk stadium van de beleidsontwikkeling een ‘krachteveldanalyse’ gemaakt: een systematische inventarisatie van relevante partijen, deelbelangen en (gewenste) rollen. Factor C is bedoeld om communicatie naar het hart van het beleid te brengen en helpt beter te kiezen voor een passende vorm van participatie op het juiste moment. Dit vindt vroeg in het proces plaats; *gestructureerd, objectief en toetsbaar*. Vastgelegd in startnotitie of communicatieparagraaf ook controleerbaar voor de raad. Daarbij volgen we met grote belangstelling de ontwikkeling van de *Benchmark Burgerparticipatie* door het ministerie van BiZa, gericht op kwaliteitsbeleid en verdere professionalisering van onze organisatie op dit gebied.

We willen ook een bepaalde mate van *flexibiliteit* inbouwen. We hoeven niet op voorhand met een kanon op een mug te schieten. Als het wenselijk is moeten we kunnen ‘opschalen’ naar een hoger of ander participatieniveau. Bijvoorbeeld als er onverwacht veel ‘reuring’ ontstaat, of wanneer er vanuit de bewoners(-organisatie) nadrukkelijk om wordt gevraagd. Daartoe zullen we de kanalen openzetten. Informatievoorziening en communicatie, met name over de voortgang van procedures, zijn daarbij van groot belang. Zowel richting burgers, alsook intern richting college en raad.

In het geval van een onoverbrugbaar geschil over de wijze waarop de participatie is vormgegeven bestaat uiteindelijk de mogelijkheid om gebruik te maken van mediation.

2.c Rolverdeling: wie, wat, op welk moment?

Samenhangend met het bovenstaande is het van groot belang de rollen en verwachtingen t.a.v. de verschillende partijen binnen de verschillende participatie-arrangementen duidelijk te benoemen en vast te leggen. Op de assen binnen de driehoek burger-politiek-organisatie kunnen anders makkelijk knelpunten ontstaan.



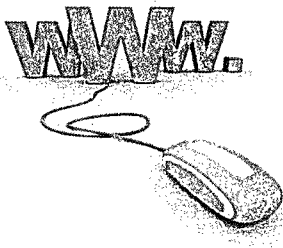
De raad is en blijft als hoogste orgaan altijd eindverantwoordelijk, maar wil natuurlijk liever niet achteraf een duidelijk resultaat van participatie overstemmen. Hetzelfde geldt voor het college. Daarom leggen we bij voorkeur in een zo vroeg mogelijk stadium vast binnen welke kaders participatie bij een bepaald onderwerp kan plaatsvinden. Desalniettemin blijft het een *dilemma* hoe ambtenaren met burgers of organisaties kunnen werken en ‘onderhandelen’ tijdens het informatie- of participatieproces, in de fase dat er nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden. De politieke inzet van college of raad daarbij hoeft niet altijd dezelfde te zijn. Wanneer en door wie wordt bepaalde informatie of een (voorlopig) standpunt ingebracht, en welke rol speelt dat vervolgens in het participatieproces?

Het verloop van de participatie is – uiteraard – niet van te voren te voorspellen en vooral een zaak van ‘fingerspitzengefühl’, waarbij het beoordelingsvermogen van college en ambtelijk apparaat essentieel is. Permanente evaluatie, analyse en het delen van opgedane ervaringen zijn daarbij van groot belang: *burgerparticipatie is een permanent leerproces.*

We willen de burger daarbij niet zien als alleen maar consument. Betrokken burgers nemen ook zélf verantwoordelijkheid. Bijvoorbeeld door het op zich nemen van de verplichting om zich goed te informeren. De gemeente heeft daarbij een zware verantwoordelijkheid in de informatievoorziening. We verwachten ook een actieve opstelling van ‘derde’ partijen, zoals de gesubsidieerde instellingen, corporaties of ontwikkelaars. Zij hebben evenveel belang bij betrokken burgers. Door zich actief te richten naar hun omgeving kunnen zij leren hoe zij zich – ook op dit terrein - kunnen verbeteren. Dit past in de ontwikkeling naar meer horizontale verantwoording.

3. Informatieverstrekking en verantwoording

We zeiden het al eerder: het kunnen vertrouwen op het tijdig verkrijgen van de adequate informatie draagt in grote mate bij aan het gevoel van betrokkenheid en serieus genomen worden. Transparantie en openheid zijn cruciaal voor het vertrouwen waarop betrokkenheid wordt gefundeerd. We willen de onbalans in informatiepositie opheffen.



De ontwikkeling van het internet komt ons daarbij tegemoet. We willen *alle* openbare informatie toegankelijk – digitaal – ontsluiten, en bijvoorbeeld op wijkniveau gemakkelijk vindbaar maken. Daarbij is de *begrijpelijkheid* van de informatie van essentieel belang. Men moet geen ‘halve professional’ hoeven zijn om het te kunnen begrijpen. Iedereen moet bij alle informatie kunnen komen, maar de communicatielaag daarboven moet in principe afdoende zijn.

Zorgvuldige terugkoppeling over voortgang en besluiten is van groot belang. Communicatie is niet alleen zenden, maar je er ook van vergewissen dat de informatie goed is ontvangen en begrepen. Vooral ook als plannen of planning tussentijds wijzigen, met name bij langdurige(r) projecten. Met betrekking tot procedures en trajecten is het verwachtingspatroon bij burgers nogal eens anders – wellicht hoger – dan wij ons realiseren.

4. Cultuurverandering

We zien burgerparticipatie niet als hinderpaal, maar juist als gewenst en noodzakelijk. Het doel is immers om te komen tot betere besluiten en besluitvorming, voor en met betrokken Stadgers. Dat vergt de *cultuurverandering* waar we al een tijdje mee bezig zijn, maar die nog niet is afgerond. Het gaat om een andere manier van denken en doen, met een sterker accent op de logica van burgers. Een grotere investering aan het begin – *in het proces* – in de hoop en verwachting dat een beter proces even goede producten oplevert en mogelijk soepeler verloopt. Een moderne bestuursstijl, gebaseerd op evenwaardigheid, respect en vertrouwen. Transparant, open, toegankelijk, betrouwbaar en deskundig.

Tijdens de interactie met burgers – b.v. op inspraak- of informatieavonden – moet het ook duidelijk zijn dat ‘de gemeente’ geen abstracte entiteit is maar bestaat uit *benaderbare mensen*, met een naam en een duidelijke rol en functie. Dergelijke bijeenkomsten moeten zorgvuldig en professioneel worden georganiseerd. Het moet helder zijn waar het toe dient. Ook hier geldt: verwachtingen managen.

We willen verder *experimenteren* met vormen van directe zeggenschap van burgers (zoals we nu al doen in het kader van het NLA) en nieuwe, innovatieve participatietrajecten ontwikkelen. Het gaat daarbij met name om onderwerpen die niet raken aan het brede stedelijke belang en waarbij de vastgestelde kaders vanuit de raad in acht worden genomen.

Maar ook bij grote onderwerpen blijft vernieuwing van het instrumentarium om de inbreng en betrokkenheid van de Stadgers te vergroten van groot belang. Ook daarbij biedt het internet steeds meer mogelijkheden, zoals we bijvoorbeeld gezien hebben bij de succesvolle internet-stemming over de ontwerpkeuze van het Forum.

'Social media' (zoals Twitter, Hyves en Youtube) gaan een steeds belangrijkere rol spelen.

Medewerkers van de gemeente zullen zich in toenemende mate van social media bedienen, enerzijds om het gemeentelijk oor te luisteren te

leggen bij wat er zoal speelt in de bestaande online communities, anderzijds om de burgers gericht op te zoeken en vragen te stellen of inbreng en betrokkenheid te organiseren. We zullen ons in de komende periode veel actiever oriënteren op de kansen en mogelijkheden die deze ontwikkelingen met zich meebrengen en ons de do's en don'ts eigen maken.



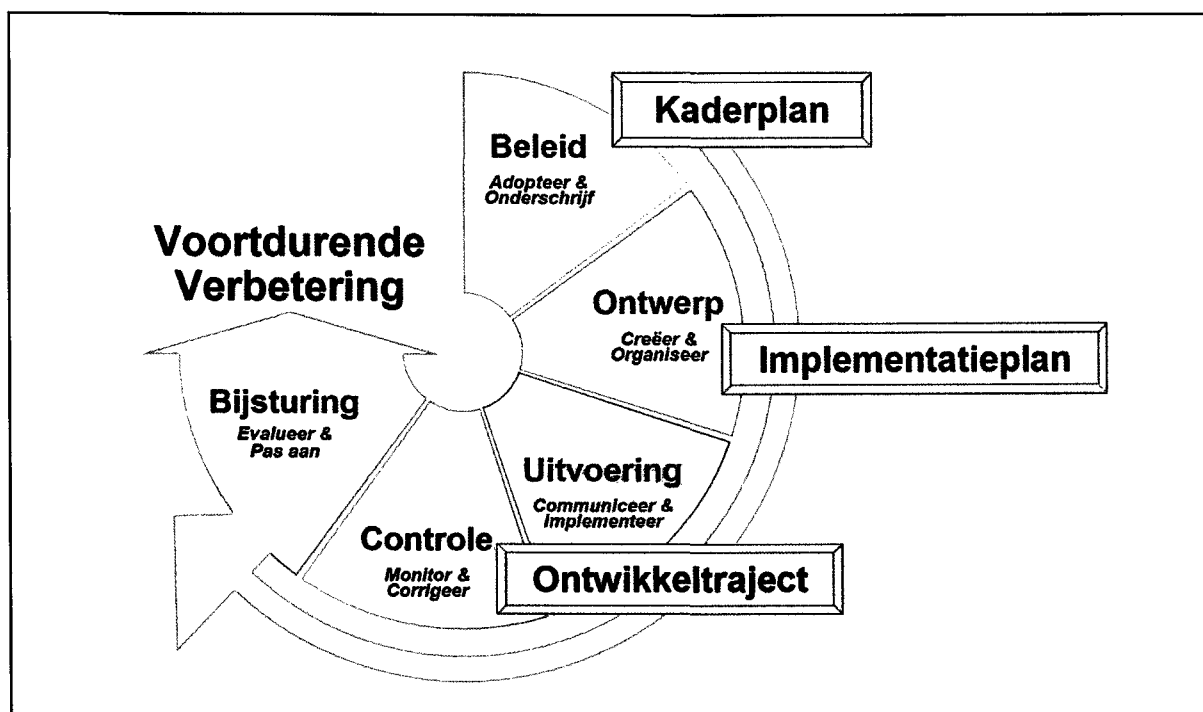
5. Tot slot

Bij het uitwerken van het participatiebeleid op basis van de uitgangspunten zoals verwoord in deze kadernota zullen we de Stadgers – burgers, bedrijven en (gesubsidieerde) instellingen – nadrukkelijk betrekken. De vernieuwing van het Convenant met de Wijkorganisaties zal er een belangrijk onderdeel bij zijn, alsmede de evaluatie van het project MijnWijk en de daarbij uitgevoerde pilot in Paddepoel.

De uitwerking van deze kadernota zal resulteren in een implementatieplan met een ontwikkeltraject. Daarbij komen ook de organisatorische en financiële aspecten aan bod. In juni komen we met een uitgebreide rapportage over de voortgang.

En we zeiden al: burgerparticipatie is een *permanent leerproces*.

Daarom willen we er vooral ook over in gesprek blijven, met *alle* partijen. Uitwisselen wat goed werkt en wat beter kan. Nieuwe dingen uitproberen en goed bespreken of het bevalt. Plan-do-check-act! Ruimte en vertrouwen geven om te kunnen veranderen, voortdurend gericht op verbetering. Waarbij we iedereen serieus nemen. Ieder in z'n eigen rol.



Kaderplan, Implementatieplan en Ontwikkeltraject in perspectief