

Burger- en overheidsparticipatie

Theoretisch kader

Inleiding

Deze notitie beschrijft het theoretisch kader van de begrippen burger- en overheidsparticipatie. Het is tegelijkertijd bedoeld als 'agenda' voor gesprekken de komende tijd over de reikwijdte van deze begrippen en de ambities van Meierijstad op dit vlak. Deze notitie is ook bedoeld om ideeën te genereren voor de concrete invulling en als kapstok waaraan deze ideeën kunnen worden opgehangen.

Het gaat in deze notitie over beleidsontwikkeling, activiteiten en initiatieven die een breder dan een strikt individueel belang van inwoners, bedrijven, instellingen of verenigingen nastreven. Het is belangrijk dit te vermelden omdat het begrip participatie op twee manieren gehanteerd wordt: op de eerste plaats wanneer we het hebben over de maatschappelijke participatie van individuele inwoners ten aanzien van bijvoorbeeld werk, opleiding en vrijwilligerswerk. En op de tweede plaats wanneer we het hebben over initiatieven en samenwerking tussen overheid en inwoners, bedrijven, instellingen en/of verenigingen, gericht op het realiseren van een collectief belang. Deze notitie gaat over de tweede hantering van het begrip participatie.

Begrippenkader

Burgerparticipatie (*participatie bij gemeentelijk beleid*)

Als gemeente ontwikkelen wij beleid en voeren tal van projecten en activiteiten uit. Wij willen dit zoveel mogelijk in overleg en samenwerking doen met de inwoners, ondernemers en instellingen. De gemeente wil graag gebruik maken van de kennis en het talent van inwoners en ondernemers. De mate waarin de deelnemers betrokken worden is te vinden op de participatieladder. De gemeente is de initiatiefnemer en de inwoners, bedrijven, verenigingen en instellingen participeren (in meer of mindere mate).

De 'participatieladder' (zie de afbeelding hiernaast) geeft de verschillende niveaus van burgerparticipatie goed weer. Iedere trede staat voor de mate van invloed die burgers hebben. Hoe hoger op de ladder, hoe meer inbreng en/of eigen verantwoordelijkheid. Ook de rol van de overheid verandert naarmate het niveau op de ladder stijgt.

In bijlage 1 volgt een toelichting op de treden van de participatieladder en de bijbehorende rol / mate van beslissingsvrijheid voor de deelnemers en de gemeente.

Overheidsparticipatie (*gemeentelijke participatie bij maatschappelijk initiatief*)

Als gemeente participeren wij ook bij en in initiatieven van Meierijstad. Daarbij kan de gemeente verschillende posities innemen. In grote lijnen kunnen we een initiatief ondersteunen of als gelijkwaardig partner daar onderdeel van uitmaken (co-creatie). De ondersteunende rol kan weer op uiteenlopende manieren vorm krijgen.



Van het wegnemen van belemmeringen, het niet in de weg lopen, het verbinden van netwerken, tot een meer of minder vergaande vorm van faciliteren van initiatieven. De wijze waarop en de mate waarin wij participeren, kan afhankelijk zijn van de aard van het initiatief, het zelforganiserend vermogen van de wijk waarin het ontstaat of de mate waarin het bijdraagt aan het verwezenlijken van een gemeentelijke doelstelling.

De vier 'smaken' van Meierijstad

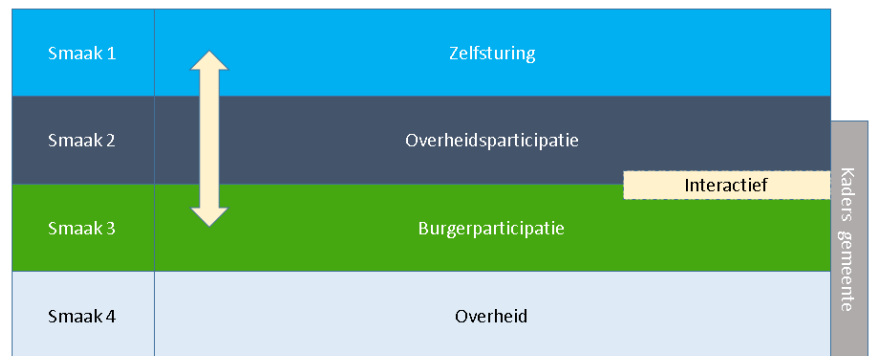
In het plaatje hiernaast staan de vier smaken die in het kader van participatie genoemd kunnen worden.

Smaak 1 omvat de processen en ontwikkelingen waarbij de burgers de leidende actoren zijn. Bij deze processen hebben overheid en maatschappelijke organisaties geen rol. Voorbeelden kunnen zijn: auto delen, wijkapp zoals Nextdoor, burenhulp.

Bij *smaak 2* zijn eveneens de burgers de eigenaar, maar spelen overheid en maatschappelijke organisaties een ondersteunende rol. Hier kun je bijvoorbeeld denken aan wijk-/dorpsontwikkelingsvisie, zorgcoöperatie, het opzetten van een speeltuintje in de wijk, eetpunten, de ontwikkeling van een wijkontmoetingsplek etc.

Smaak 3 zijn processen en ontwikkelingen waarvoor de overheid de verantwoordelijkheid draagt en waar burgers via interactief bestuur worden betrokken bij de vormgeving van de inhoud. De mate van invloed die burgers hierbij krijgen, kan variëren (zie de participatieladder in bijlage 1 en het afwegingskader in bijlage 2). Voorbeelden hiervan zijn: sportnota, subsidiebeleid, beheer openbaar groen, herinrichting straat.

Smaak 4 gaat over processen waar de overheid exclusief verantwoordelijk voor is. En waar zelfs sprake is van "gelegitimeerd autoritair handelen voor de overheid". Burgers kunnen hier geen invloed op uitoefenen. Voorbeelden zijn diverse wetgevingen en de handhaving daarvan (veiligheid), maar ook bijvoorbeeld belastingen



Smaak 1: de gemeenschap = eigenaar
 Smaak 2: de gemeenschap = eigenaar, gemeente ondersteunt
 Smaak 3: gemeente = eigenaar en de gemeenschap wordt betrokken
 Smaak 4: gemeente = eigenaar

De grens tussen de hierboven genoemde 'smaken' 1, 2 en 3 is niet statisch. Er is volop beweging in de rolverdeling tussen gemeente en participanten in de samenleving. We willen inwoners, ondernemers en instellingen betrekken bij het ontwikkelen, uitwerken en uitbouwen van burger- en overheidsparticipatie in Meierijstad. Niet eenmalig, maar in een voortdurende interactie. De thema's binnen burger- en overheidsparticipatie raken aan fundamentele discussies. Bijvoorbeeld over de *rol van de overheid* (in welke mate ondersteunen we als gemeente initiatieven, hoe maken we een afweging tussen welke initiatieven we ondersteunen, en waarmee ondersteunen we ze?). Of de vorm waarin wij *democratie gestalte geven* (welke rol heeft de raad bij besluitvorming over burgerinitiatieven, kaderstelling vooraf: van het laatste woord naar het eerste woord? Wanneer zijn we tevreden met een participatief proces, wat is de 'kwaliteitsnorm'?). Of de *taakopvatting van het gemeentelijk bestuur* (gaan initiatieven van buiten voor op regulier werk?)

De bovenstaande vragen behoeven verdere discussie en zijn niet zo eenvoudig te beantwoorden, er is geen standaardrecept. Dit is een ontdekkingsreis waarbij we gaandeweg leren, experimenteren en

gebruik maken van ervaringen om ons heen. Waarbij we durven differentiëren vanuit het motto 'gelijkwaardig maar niet gelijk'.

Bijlage 1 Toelichting op de participatieladder

Informereren

De deelnemers ontvangen informatie over plannen of beleid.

De gemeente geeft informatie over plannen of beleid.

- Rol participant: toehoorder.
- Rol gemeente: verstrekker van informatie.
- Mate van beslissingsvrijheid: De politiek en het bestuur bepalen zelf de agenda voor besluitvorming en houden belanghebbenden hiervan op de hoogte. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om belanghebbenden een inbreng te geven in de beleidsontwikkeling.
- Bestuursstijl: Autoritaire stijl. Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid. Om het beleid bekend te maken verschaft zij hierover informatie. Om het beleid te laten slagen tracht zij doelgroepen zo nodig te overtuigen of te overreden.
- Voorbeeld: Het bestuur stelt de onroerende zaakbelasting vast en maakt bekend dat er een kwijtscheldingsregeling is. Het bestuur neemt een besluit over het scheiden van afval en burgers worden opgeroepen mee te werken met behulp van een gedragsbeïnvloedende voorlichtingscampagne.



Raadplegen

De deelnemers geven hun mening of delen hun kennis rond een beleidsonderwerp. De gemeente wil de mening van de deelnemers weten en houdt hiermee rekening in de besluitvorming.

- Rol participant: informant of geconsulteerde
- Rol gemeente: actieve luisteraar
- De deelname is relatief kort en weinig inspannend, de verantwoordelijkheid is licht.
- Mate van beslissingsvrijheid: Het politiek bestuur bepaalt in hoge mate zelf de politieke agenda voor de besluitvorming. De gemeente vraagt de deelnemers om hun mening, hun opvattingen over of visie op bepaalde (beleids-)onderwerpen. De vrijheid van 'de politiek' om de resultaten te gebruiken is relatief groot.
- Bestuursstijl: Consultatieve stijl. Het bestuur raadpleegt burgers, maatschappelijke organisaties en/of bedrijven over een gesloten vraagstelling. Men kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven probleem- omschrijving.
- Voorbeeld: De gemeente heeft een plan opgesteld voor de inrichting van een braakliggend terrein of een straat. Omwonenden, belanghebbenden en belangstellenden kunnen op het plan commentaar leveren.

Adviseren

De deelnemers dragen ideeën en oplossingen aan voor een goed advies binnen een beleidsthema.

Gaat om een formele dialoog. De gemeente geeft vooraf het beleidsthema aan en neemt het advies in overweging.

- Rol van participant: adviseur
- Rol van gemeente: geadviseerde
- Deelname vergt een redelijke tijdsinvestering van burgers; bij adviesraden zelfs een substantiële.
- Deelnemers nemen een duidelijke verantwoordelijkheid: ze zijn aanspreekbaar op hun advies.
- Mate van beslissingsvrijheid: Het politiek bestuur stelt de politieke agenda samen. Deelnemers krijgen informatie over een (beleids-)onderwerp, overleggen daarover en komen tot een advies aan het gemeentebestuur over dat onderwerp. Raad of college kunnen weliswaar (een deel van) het advies naast zich neerleggen, maar anders dan bij raadplegen, beargumenteren ze dan wel goed waarom ze dat doen.
- Bestuursstijl: Participatieve stijl. Het bestuur vraagt een open advies waarbij er veel ruimte voor inbreng en discussie is. Participanten kunnen een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting aangeven.
- Voorbeeld: De gemeente vraagt zich af wat er met een braakliggend terrein moet gebeuren: woningbouw? Recreatie? Sportterreinen? Niets? Omwonenden, belanghebbenden en belangstellenden kunnen van het begin af aan meedenken, discussiëren en een concrete inbreng leveren.

Coproduceren (samenwerken)

De deelnemers werken intensief met de gemeente mee aan plannen of beleid. Samen met beleidsambtenaren en eventueel externe deskundigen werken ze (beleids-)voorstellen uit. De gemeente ziet de deelnemers als gelijkwaardige partners in de planvorming en laat het resultaat van de participatie zwaar wegen in de besluitvorming.

- Rol van de participant: samenwerkingspartner
- Rol van de overheid: samenwerkingspartner
- Deelnemers investeren relatief veel tijd.
- Deelnemers nemen een duidelijke verantwoordelijkheid: ze zijn (mede-)aanspreekbaar op de geleverde voorstellen/plannen.
- Mate van beslissingsvrijheid: 'De politiek' laat het resultaat zwaar meewegen in de besluitvorming en geeft veel aandacht aan terugkoppeling naar de deelnemers over het effect van hun inbreng.
- Bestuursstijl: Samenwerkende stijl. Het bestuur werkt op basis van gelijkwaardigheid met andere partijen samen.
- Voorbeeld: ontwikkeling IDOP met dorpsraad en externe partners

Meebeslissen

De deelnemers zijn medeverantwoordelijk voor beslissingen. De gemeente laat (deel)beslissingen over aan de deelnemers. Het gemeentebestuur neemt de keuzes bij haar besluitvorming over.

- Rol van participant: medebeslisser
- Rol van gemeente: mandaatgever, ondersteuner
- Deelnemers investeren veel tijd
- Deelnemers nemen een grote verantwoordelijkheid. Ze zijn medeverantwoordelijk voor beslissingen of nemen (deel)beslissingen zelf.
- Mate van beslissingsvrijheid: Besluitvorming wordt mede aan de betrokkenen gedelegeerd, waarbij het ambtelijke apparaat een ondersteunende en adviserende rol vervult. Het politiek

bestuur verbindt zich aan deze besluiten. Inwoners nemen zelf beslissingen binnen het kader dat de raad stelt. Vanzelfsprekend zijn dan zaken als representativiteit (in de zin van gelegitimeerde vertegenwoordiging), verantwoording en controle, goed geregeld.

- Bestuursstijl: Delegerende stijl. Het bestuur geeft aan participanten de bevoegdheid om – binnen randvoorwaarden – zelf beslissingen te nemen en ev. uitvoering aan beleid te geven.
- Voorbeeld: Een wijkraad krijgt de bevoegdheid om invulling te geven aan een bepaald bedrag om de leefbaarheid van de wijk te vergroten.

Overheidsparticipatie

De gemeente sluit aan bij initiatieven uit de samenleving. De gemeente ondersteunt en faciliteert maar laat (deel)beslissingen over aan de deelnemers.

- Rol van participant: initiatiefnemer
- Rol van gemeente: ondersteuner
- Deelnemers investeren veel tijd
- Deelnemers nemen een grote verantwoordelijkheid. Ze zijn zelf verantwoordelijk voor genomen beslissingen.
- Mate van beslissingsvrijheid: Zolang het initiatief past binnen de kaders van wet- en regelgeving en beleid, hebben initiatiefnemers een grote mate van beslissingsvrijheid.
- Bestuursstijl: Faciliterende stijl. Het bestuur biedt ondersteuning (tijd, geld, deskundigheid, materiële hulpmiddelen) aan andere initiatiefnemers om beleid te ontwikkelen en eventueel uit te voeren.
- Voorbeeld: Een stichting krijgt alle ruimte en medewerking om samen met vrijwilligers uit de wijk een gemeentelijk dierenparkje op te knappen, te beheren en te exploiteren.

Ook komt het voor dat mensen een initiatief starten en daar geen ondersteuning van de overheid bij nodig hebben. Een gemeenschap is de initiatiefnemer en de overheid maakt geen deel uit van dit project. Voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld burenhulp of ouders die onderling zelf een pool starten voor het vervoer van- en naar school van hun kinderen.

Bijlage 2 Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid

