

Raadsbrief ter informatie

Postadres:
Gemeente Almelo
Postbus 5100
7600 GC Almelo

Aan de raad van de gemeente Almelo

Doorkiesnummer
541077

Behandeld door
I. van Tuinen

Datum
14 april 2015

Onderwerp
Startnotitie Overheidsparticipatie

Geachte raadsleden,

In de moties Right to Challenge en Samen Meer als ook in het Raadsprogramma hebt u ons de opdracht gegeven te onderzoeken en te evalueren hoe burgerparticipatie in Almelo op dit moment wordt uitgevoerd en hoe participatie in de toekomst vorm kan krijgen. Wij bieden u hierbij de startnotitie Overheidsparticipatie aan waarin wij een schets geven van de landelijke ontwikkelingen op het gebied van Right to Challenge, de huidige situatie in Almelo en doen we suggesties voor een vervolgaanpak.

De startnotitie die we voor u op het RIS hebben geplaatst geeft uitvoering aan de motie 'Right to Challenge' en is de basis om met u in gesprek te gaan over inhoud en vormgeving van Overheidsparticipatie (motie Samen Meer en het vergroten van de rol van inwoners in de wijken). In de startnotitie is ook de samenvatting van de evaluatie van de beleidsadviescommissies opgenomen.

De startnotitie heeft als doel om in een nader gesprek tussen raad en college te achterhalen voor welk type participatie er draagvlak, kennis en kunde is in Almelo. Afhankelijk van de keuzes zal een actieprogramma worden gemaakt. Gelet op de uitdagingen en de voorwaarden bij Right to Challenge en Samen Meer kiest het college ervoor hier op dit moment geen directe bezuinigingsopdracht te verbinden. Mogelijke besparingen komen later in beeld en kunnen op een later moment worden ingeboekt.

Wij zullen uw presidium vragen de notitie te agenderen. Net als u hechten wij aan de verdere ontwikkeling van het thema participatie in Almelo. Wij zijn ervan overtuigd dat we hierin echter alleen stappen kunnen zetten als we hierover gezamenlijk het gesprek voeren. Wij stellen ons voor dat in het politiek beraad ook de beleidsadviescommissies worden uitgenodigd om ook met hen de drie mogelijke opties te bespreken.

Wij gaan graag met u over de startnotitie in gesprek in een opiniërend politiek beraad. Die aanpak sluit daarmee aan op de belangrijkste succesfactor van burger- en overheidsparticipatie: draagvlak en doelbepaling bij en door het bestuur. De startnotitie is daarmee het startpunt van een hernieuwde aanpak op het gebied van de beleidsadviescommissies en burger- en overheidsparticipatie in Almelo.

Hoogachtend,
Burgemeester en Wethouders van Almelo,
de secretaris, de burgemeester,

mr. G.A. de Haan

mr. W.P.M. Urlings

Debatnotitie evaluatie en toekomst beleidsadviescommissies

1. Aanleiding en doel notitie

Om inwoners van Almelo te betrekken bij het opstellen van beleid zijn in 2005 drie beleidsadviescommissies in het leven geroepen. De commissies zijn ingevoerd om te komen tot een brede, meer samenhangende participatie van inwoners in beleidsprocessen. Doel daarbij was om burgers en groepen die zich onvoldoende vertegenwoordigd vinden ook hun inbreng moeten kunnen leveren. De commissies zijn adviesorganen van het College van B en W. Ze adviseren binnen het werkterrein van de commissie het college over de uitvoering en voorbereiding van beleid. De commissies worden benoemd voor één raadsperiode. Afgesproken is om voor de nieuwe bestuursperiode (2014 – 2018) na te gaan of en op welke wijze de beleidsadviescommissies worden voortgezet. Van belang hierbij is ook de opdracht uit het raadsprogramma waarbij gevraagd wordt om een evaluatie van de huidige burgerparticipatie en te komen met voorstellen voor de vernieuwing van democratische participatie.

2. Functioneren beleidsadviescommissies

Almelo kent drie beleidsadviescommissies. Deze commissie bestrijken de volgende werkterreinen:

- Gezondheidszorg en maatschappelijke aangelegenheden;
- Economie en werkgelegenheid;
- Wonen en woonomgeving.

In de onderstaande tabel is weergegeven hoe vaak de commissies bij elkaar zijn geweest. Alleen de beleidsadviescommissie Maatschappelijke Aangelegenheden en Volksgezondheid is de afgelopen jaren regelmatig bij elkaar gekomen en om advies gevraagd. De andere commissies zijn in de afgelopen jaren weinig tot niet bij elkaar gekomen.

Beleidsadviescommissies: aantal vergadering per jaar	2010	2011	2012	2013
Gezondheidszorg en maatschappelijke aangelegenheden	6	6	7	8
Economie en werkgelegenheid	3	2	1	1
Wonen- en woonomgeving	1	0	3	0

De resultaten laten zien, dat de eerder gemaakte afspraken om de werkwijze te verbeteren – met uitzondering van de beleidsadviescommissie maatschappelijke aangelegenheden - onvoldoende tot resultaat hebben geleid. Aanleiding voor de afspraken was een eerste evaluatie in 2009. Het vroegtijdig betrekken van de commissies in het beleidsproces en het beter terugkoppelen van wat er is gedaan met de adviezen, waren toen de belangrijkste verbeterpunten.

2.1 Ervaringen

Om te bepalen hoe de beleidsadviescommissies in de afgelopen jaren hebben gefunctioneerd zijn gesprekken gevoerd met ambtelijke secretarissen, voorzitters van de beleidsadviescommissies en waar mogelijk ook met zoveel mogelijk leden van de commissie zelf. De uitkomsten van die gesprekken zijn hieronder samengevat:

Meerwaarde en verbetering in werkwijze nodig

Er is een algemeen gevoel dat een commissie zinvol is (meerwaarde draagvlak, kritische toets). Maar ook overeenstemming dat doorgaan op zelfde weg niet voor de hand ligt. Er moet echt iets veranderen. Geadviseerd wordt om niet krampachtig vast te houden aan commissiestructuur die niet of onvoldoende werkt. Wel goed om na te gaan of door het expliciet toepassen van werkwijzen en aanpak van Bacma een significante verbetering te realiseren is.

Waardering en teleurstelling

Er is bij college en ambtelijke organisatie waardering voor het werk van de commissies. Leden van de adviescommissies leveren een waardevolle bijdrage aan de beleidsvorming. Dit doen ze vanuit hun (zeer diverse) deskundigheid en betrokkenheid bij de stad. Er wordt met name positief geoordeeld over de werkwijze van de Bacma (zie ook tekstkader). De andere commissies hadden beter gebruikt kunnen worden (lees: beter gevoed kunnen worden vanuit bestuur en organisatie). Leden van de commissie Wonen en Woonomgeving en de commissie Economie en Werkgelegenheid zijn ronduit teleurgesteld in het gebrekkige functioneren. Zij voelen zich niet serieus genomen. Belangrijke beleidsdocumenten kwamen niet op tafel.

De ambtelijke secretarissen noemen als belangrijkste reden voor het beperkte aantal bijeenkomsten dat er op andere manieren al interactieve beleidsvorming heeft plaatsgevonden of leden van de commissie met de organisatie en bestuur in gesprek zijn. Leden van de commissies zelf herkennen dit slechts deels. Binnen het werkkterrein van de commissies waren in de afgelopen jaren voldoende relevante en actuele onderwerpen die geagendeerd hadden kunnen worden. Onderwerpen die wel geagendeerd werden (bij commissies wonen en economie) waren vaak al vastgesteld door het college.

Invloed en spanning tussen belangbehartiging en reflectie

De uiteindelijke invloed van de commissies op de beleidsvorming is volgens de ambtelijke secretarissen beperkt. Aanpassingen die worden gedaan in stukken voor het college zijn op basis van de stukken marginaal. Dit komt volgens de secretarissen omdat de commissies het in hoofdlijnen vaak eens zijn met het voorgestelde beleid. Er was in sommige gevallen een spanning binnen de commissies tussen belangenbehartiging en (professionele) reflectie op vraagstukken

Betrokkenheid bestuur laag en niet altijd duidelijk wat met adviezen gebeurt

De betrokkenheid van het college wordt door de commissies als gering ervaren. Dit wordt onder andere afgeleid uit het feit dat bestuurders niet vaak aanwezig zijn bij vergaderingen. Het is niet altijd even duidelijk wat het college doet met de adviezen. Dat versterkt het gevoel bij commissieleden dat er weinig betrokkenheid is vanuit het bestuur en weinig wordt gedaan met de adviezen.

Ervaringen Bacma

De voorzitter van de beleidsadviescommissie Maatschappelijke Aangelegenheden heeft in een gesprek met college en gemeentelijk managementteam zijn ervaringen gedeeld. De uitkomsten van dat gesprek zijn relevant omdat ze kunnen helpen bij het nadenken over de toekomst van de beleidsadviescommissies, aangezien de Bacma feitelijk de enige commissie is geweest die naar behoren heeft gefunctioneerd.

- De Bacma heeft zich ontwikkeld tot een brede adviescommissie in het sociale domein;
- Het geven van advies is verschoven van 'reageren op stukken' naar vroegtijdig in gesprek gaan over relevante 'beleidsvragen';
- De commissie heeft het gevoel dat zij zinnig werk heeft verricht en kan zien dat er ook iets met de adviezen wordt gedaan;
- De commissie kan haar werk goed verrichten omdat er zowel ambtelijk, als bestuurlijk bewaakt wordt dat er voldoende zinvolle onderwerpen op de agenda komen;
- Bij de selectie van de leden is met name gekeken naar inhoudelijke expertise. Leden zitten zonder last en ruggenspraak in de commissie (geen vertegenwoordigers belangengroepen). Dit is de advisering ten goede gekomen.
- De Bacma brengt verschillende krachten uit de samenleving bijeen en zorgt voor een frisse blik (andere perspectieven).

2.2 Succes- en faalfactoren

Op basis van de gesprekken en ervaringen kunnen wij de volgende succes- en faalfactoren benoemen:

- **Intrinsieke motivatie** bij bestuur, management en ambtenaar. Het is niet voor iedereen belangrijk genoeg of vanzelfsprekend. Ambtenaren worden door management of bestuur onvoldoende aangesproken op het functioneren van de commissies en betrekken van inwoners bij beleid of oplossen van maatschappelijke vraagstukken.
- **De samenstelling van de commissie.** Commissies waarbij de samenstelling sterk is gedreven door (klassieke) belangenbehartiging lijken minder goed te functioneren dan commissies waarin inhoud, ervaring en expertise van de leden van de commissie centraal staat.
- Voorkom een te enge benadering vanuit beleidsprocessen. Het gaat in de kern om **betrokkenheid van inwoners** en niet om het bespreken van nota's en beleidsvoorbereiding. Het gaat om het oplossen van de maatschappelijke vragen van Almelo en het organiseren van een zinvol gesprek hoe wij uitvoering geven aan de doelen en ambities die wij willen realiseren.
- De beleidscommissies functioneren beter als er **vroegtijdig** dilemma's en vraagstukken voorliggen. Bij voorkeur aan de hand van gespreknootities. Het hoeft niet perse een kant en klare beleidsnota of voorstel te zijn. De discussie rondom de komst van speelhallen en de wijze waarop via discussienotities en gesprekken de beleidsadviescommissies zijn betrokken kunnen gezien worden als een '*best practice*'.

2.3 Waar moeten wij rekening mee houden?

Bij het nemen van een besluit over de toekomst van de beleidsadviescommissies is het goed om rekening te houden met het volgende:

- Er is al veel kennis in de lokale samenleving. Gebruik kennis, ervaringen en expertise van inwoners om een situatie te verbeteren. Maak gebruik van ervaringskennis die er in de samenleving is.
- Inwoners zijn niet automatisch geïnteresseerd in de onderwerpen die de politiek of de gemeente belangrijk vinden. Denk dus goed na over welke onderwerpen je eigenlijk wilt bespreken en op welke manier met wie. Vraag jezelf af voor welke onderwerpen inwoners zelf snel in actie komen.
- Neem deelnemers serieus. Zonder respect is er geen werkelijke betrokkenheid. Het gaat er niet om wie ze zin krijgt (ambtenaar, bestuurder, leden beleidsadviescommissie). Het gaat om luisteren naar elkaars argumenten, organiseren van een serieuze afweging en duidelijk zijn over waarom er wordt afgeweken van een advies. Zorg ervoor dat alle argumenten (voor- en tegen) goed worden meegenomen in de afweging en de uiteindelijke beslisdocumenten.
- Bestaande procedures / werkelijkheden kunnen belemmeren. Het beleidsproces staat te vaak centraal en niet de oplossing van het vraagstuk. Daardoor is er onvoldoende tijd en flexibiliteit om te komen tot een nieuwe samenwerking.
- Mensen komen niet alleen maar op uitnodiging in actie. Mensen komen zelf met initiatieven. Dit vraagt om directe vormen van democratie en betrokkenheid. En vooral ook een andere houding van ambtenaren en bestuurders.
- Het opheffen van de commissies zonder enig zicht op andere concrete vormen van burgerbetrokkenheid brengt het risico mee zich mee (geen enkel dwingend kader meer) dat in de praktijk het organiseren van burgerbetrokkenheid op de achtergrond raakt.

Bedenk dat de mensen die in de afgelopen jaren hebben deelgenomen aan de commissies een intrinsieke motivatie bezitten om zich in te zetten voor de samenleving en zich betrokken voelen bij de stad. Een besluit om te stoppen met alle commissies – gecombineerd met de rol die de gemeente zelf heeft gespeeld bij het gebrekkig functioneren - kan gemakkelijk geïnterpreteerd worden alsof er geen waardering is voor de betrokkenheid en het werk dat mensen verzet hebben. Het kan ook het beeld bevestigen dat het bestuur eigenlijk niet openstaat voor een gesprek met de samenleving. Geadviseerd wordt om - bij een besluit om te stoppen - dan ook expliciet na te denken over de wijze waarop de intrinsieke motivatie van betrokkenen aangesproken kan worden en de energie die er wel is behouden kan blijven.

3. Toekomst

Gezien de ervaringen van de afgelopen jaren lijkt het raadzaam aan te sturen op een fundamentele wijziging van de structuur en niet te volstaan met een paar verbetervoorstellen. Het gaat daarbij in de kern niet zozeer om de vraag of je wel of niet wilt doorgaan met de beleid adviescommissies. Het gaat veel meer om de vraag op welke wijze je als organisatie en bestuur in gesprek wilt zijn met de samenleving. De beleidsadvies-commissie is daar een verschijningsvorm van. Een vorm waarvan je ook oprecht kunt afvragen of deze nog wel bij de huidige tijdsbeeld past waarin ook andere, directere vormen van betrokkenheid denkbaar zijn. De volgende opties zijn denkbaar:

1. Alle beleidsadviescommissies houden op te bestaan. Burgerparticipatie is een integraal onderdeel van de beleidscyclus die niet per se om afzonderlijke afspraken of overlegorganen vraagt. Via college- en raadsvoorstellen wordt duidelijk gemaakt hoe inwoners betrokken zijn. Als dat onvoldoende gebeurt, wordt dat vanzelf gecorrigeerd door bestuur of via publieke druk (zie discussie parkeren, afval etc.).
2. De huidige structuur van drie beleidsadviescommissies wordt voorgezet. Er worden goede afspraken gemaakt over het beter functioneren van de commissies. Zorgen die binnen een jaar niet tot significante verbetering dan worden de betreffende commissies opgeheven.
3. De structuur van de beleidsadviescommissies wordt fundamenteel gewijzigd. Daarbij zijn verschillende varianten mogelijk. Ook kan gekozen worden om alleen door te gaan met de commissie die wel naar behoren en tevredenheid werkt.

3.1 Aanbevelingen en advies

Ten aanzien van de opties zoals hierboven wordt het volgende geadviseerd:

1. Koers aan op een fundamentele wijziging van de huidige structuur. Hef de huidige structuur van drie beleidsadviescommissies en voer een aantal vernieuwingen door.
2. Denk na over andere vormen van burgerbetrokkenheid en betrek (ongeacht of je doorgaat met beleidsadviescommissies) de leden van de beleidsadviescommissies hierbij expliciet bij. Formuleer hiervoor conform het raadsprogramma een bestuursopdracht voor.
3. GMT en college met elkaar concreet bepalen wat ervoor nodig is om ervoor te zorgen dat er een zinvol en nuttig gesprek is tussen de commissies en het bestuur over de opgaven van Almelo.

Ad 1 Fundamentele koerswijziging

- Te werken met twee commissies: Sociale Agenda en Aantrekkelijke stad (inclusief leefbaarheid en veiligheid). Hef de commissie Wonen en Woonomgeving en de commissie Economie en Werkgelegenheid op en vervang deze door deze een brede adviescommissie die zich richt op de fysieke sector. Laat de huidige commissie Gezondheid en Maatschappelijke Agenda een brede adviescommissie zijn die de hele sociale agenda bestrijkt.
- Laat beide commissies bestaan uit een vaste groep van leden en creëer tegelijk ook een flexibele schil van kritische vrienden / adviseurs die aan de hand van de gekozen onderwerpen of thema's inbreng kunnen leveren. Stel de commissies niet samen op basis van belangenvertegenwoordiging, maar bepaal – conform aanpak commissie Maatschappelijke Aangelegenheden en Volksgezondheid - welke kennis en expertise vertegenwoordigd moet zijn en zoek daar de juiste mensen bij (via een sollicitatieronde).
- Voor de commissie Aantrekkelijke Stad een wervingsronde te starten voor leden en een nieuwe voorzitter.
- Bij onvoldoende interesse en belangstelling voor een commissie Aantrekkelijke Stad af te zien van de oprichting van deze commissie.
- Beide commissies voor een periode van twee jaar aan te stellen. Deze termijn (stilzwijgend) met twee jaar te verlengen, tenzij resultaten en werkwijze aanleiding geven om (definitief) te stoppen met beleidsadviescommissies.
- Organiseer ten minste twee keer per jaar een gesprek tussen de voorzitters en het bestuur om de voortgang en algemene zaken te bespreken die boven individuele adviezen uitstijgen.

Ad. 2 Denk na over andere vormen van burgerbetrokkenheid

- Denk samen met bestuur, organisatie, politiek en samenleving na over meer directe vormen waarin bewoners invloed kunnen uitoefenen op het beleid. Een opdracht hiertoe is in het raadsprogramma al geformuleerd. Betrek de leden van de commissies daar expliciet bij en geef ze daarbij ook een actieve rol.
- Denk daarbij nadrukkelijk na over nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid bij het maken en uitvoeren van beleid. Denk aan het invoeren van de Brusselse methode (via verschillende stappen worden inwoners en groepen expliciet uitgenodigd mee te schrijven en werken aan opstellen van beleid) of het aan de hand van een specifiek thema aselect loten van willekeurige inwoners om binnen een bepaalde tijd aan een urgent onderwerp te werken,
- Formuleer een nader uit te werken bestuursopdracht voor het concreet toepassen van de veranderende rol van de lokale overheid in relatie tot andere vormen van democratie en beleidsvorming. Benoem hiervoor concrete thema's. Daarbij kan gedacht worden aan
 - Omgevingsvisie / omgevingswet.
 - Cultuur (als onderdeel van kerntakendiscussie en vernieuwing binnenstad)
 - Rol van (sport)verenigingen en inwoners in de wijk.
 - Landing van transitie in wijken en buurten.

Ad 3. Bepaal wat er nodig is om het te wel te laten werken.

- Spreek op management- en bestuurlijk niveau niet alleen commitment uit, maar maak ook met elkaar concrete afspraken wat iedereen gaat doen om het te laten werken.
- Bepaal met raad en college expliciet op welke onderwerpen en thema's je reflectie van inwoners en beleidsadviescommissie wilt hebben.
- Hanteer een andere benadering van beleid. Gaat niet om te reageren op papier, maar om reflectie op houding en gedrag.
- Als in het gesprek over de toekomst de conclusie wordt getrokken dat beleidsadviescommissies geen goed middelen zijn om belangrijke doelen (burgerparticipatie, inspraak, draagvlak etc.) te realiseren, kom dan tot andere concrete voorstellen die deze doelen realiseren. Voordat er een besluit wordt genomen over het opheffen van de commissies.

3.2 Alternatief advies vanuit de sector Stad en Economie

Vanuit de sector Stad en Economie is een ander advies ingebracht ten opzichte van de toekomst van de beleidsadviescommissies. Om management en bestuur in staat te stellen een integrale afweging te maken is dat advies hieronder weergegeven:

- Hef de beleid adviescommissies op. In ieder geval wat betreft onderdeel wonen en leefomgeving.
- Geconstateerd wordt dat met de meeste partijen die deelnemen aan de commissies al regelmatig bestuur en ambtelijk overleg wordt gevoerd en wordt samengewerkt.
- Beleid dat wordt ontwikkeld binnen het fysieke domein gaat altijd samen met stakeholders en partners in de stad. Het nieuwe terrassenbeleid wordt daarbij als voorbeeld genoemd.
- Bij deze benadering past geen beleidsadviescommissie die een speciale positie heeft en waar bijvoorbeeld iemand van de fietsersvereniging adviezen geeft over woonvisie. Het is doelmatiger partners op te zoeken die belang hebben.

Van Help!.. een initiatief naar Help een initiatief!

Startnotitie Overheidsparticipatie

I INLEIDING

a. Opdracht

In het Raads- en Uitvoeringsprogramma doen raad en college uitspraken over overheids- en burgerparticipatie. De raad kiest in het raadsprogramma voor een gemeentebestuur met de volgende kenmerken:

1. De rolkeuze is overheidsparticipatie en dat vraagt om luisterend en dienend publiek leiderschap;
2. Gemeente stimuleert, verbindt en jaagt initiatieven aan;
3. Transparantie vraagt om nieuwe vormen van overheidsparticipatie.

Om inhoud aan deze rol te geven heeft de raad gevraagd om drie nadere verkenningen:

- Evalueren van huidige burgerparticipatie;
- Vergroten rol inwoners en verenigingen in de wijken;
- Moties 'Samen meer' en 'Right to Challenge'¹

b. Resultaat na bespreking

Met de startnotitie geeft het college uitvoering aan de motie 'Right to Challenge' en de opdrachten uit het Raadsprogramma. De notitie is de basis om met de raad in gesprek te gaan over inhoud en vormgeving van Overheidsparticipatie (motie Samen Meer en het vergroten van de rol van inwoners in de wijken). Ook is de samenvatting van de evaluatie van de beleidsadviescommissies opgenomen als één van de instrumenten van burgerparticipatie.

Deze notitie heeft als doel om in een politiek beraad te achterhalen voor welke type participatie er draagvlak, kennis en kunde is in Almelo. Afhankelijk van de keuzes zal een actieprogramma worden opgesteld.

Gelet op de uitdagingen en de randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie van Right to Challenge en Samen Meer (zie pag. 11) wordt voorgesteld hieraan geen directe bezuinigingsopdracht te verbinden. Mogelijke besparingen komen later in beeld.

c. Inhoud en behandelvoorstel startnotitie

De startnotitie schetst achtereenvolgens de landelijke ontwikkelingen op het gebied van participatie, de huidige situatie in Almelo, Right to Challenge en doet suggesties voor vervolgmogelijkheden, dossiers en werkwijzen. De startnotitie is de basis voor een opiniërend gesprek met de raad.

Behandelvoorstel en planning 2015

<i>14 april</i>	<i>besluitvorming door college en plaatsing van raadsbrief op het ris</i>
<i>Juni</i>	<i>Politiek beraad over Startnotitie a.d.h.v vragen/stellingen/dilemma's</i>
<i>Oktober</i>	<i>Besluitvorming nieuwe kaders Overheidsparticipatie</i>
<i>December</i>	<i>Collegebesluit actieprogramma Overheidsparticipatie</i>

¹ In deze moties heeft de raad opdracht gegeven tot:

- Onderzoek te doen naar hoe 'The right to challenge' in Almelo vormgeven kan worden.
- Hierin ook mee te nemen voor welke domeinen en taken het college mogelijkheden voor dit principe ziet.
- De gemeenteraad uiterlijk het eerste kwartaal 2015 de uitkomsten van dit onderzoek te sturen zodat dit behandeld kan worden bij de perspectiefnota.

II TOELICHTING EN THEORIE

De samenleving is veranderd en daarbij past een andere bestuursstijl. De nieuwe kijk op participatie komt voort uit het afnemende gezag van traditionele instituten en de netwerksamenleving. De instituties kerk, staat en grote bedrijven hebben hun traditionele gezag verloren. Mensen zijn beter geïnformeerd en er is een netwerksamenleving ontstaan met meer horizontale en tijdelijke verbanden. Ook buiten de overheid (en traditionele instituties) om ontplooiën mensen steeds meer initiatieven; zeker in de eigen buurt. Mensen willen samen zaken aanpakken. Dat vraagt om een andere rol en houding van de overheid: aansluiten bij en initiatieven mogelijk maken. Overheidsparticipatie dus, in plaats van burgerparticipatie.

De Raad voor het Openbaar Bestuur stelde het in 2012 in hun publicatie "Loslaten in vertrouwen" als volgt: "Verwijten aan het adres van burgers dat zij zich niet betrokken voelen bij de publieke zaak of hun verantwoordelijkheid niet nemen, zijn misplaatst. De vitale samenleving, waarin mensen zich volop inzetten, bestaat al. Het is de overheid die moet veranderen."

Publicatie RMO: "Dat is onze zaak"

De RMO stelt in de publicatie "Dat is onze zaak" van april 2014 dat burgers in feite zijn onteigend van de problemen én van de gezamenlijke oplossingen. Burgers bekritisieren nu zowel de keuze voor publieke problemen als het type publieke oplossingen – zowel democratie als verzorgingsstaat. De RMO stelt dat het erom gaat initiatieven van burgers die gezamenlijk gemeenschappelijke problemen definiëren en oplossen op een nieuwe manier te waarderen. Waarderen in letterlijke zin: het toekennen van waarde aan wat burgers onderling ondernemen. Naarmate burgers beter in staat zijn om de genoemde waarden gezamenlijk te realiseren, kunnen lokale overheden geëgitimeerd terugtreden. De RMO stelt dat het erom gaat dat legitimiteit, effectiviteit én betrokkenheid weer onderdeel worden van het gesprek over het publieke domein en dat de waarde van elk initiatief vanuit die driehoeksverhouding ingeschat wordt in plaats van afgetst op formeel-juridische criteria. De centrale waarden daarbij zijn:

Legitimiteit

- Is het duidelijk voor wie de voorziening toegankelijk is? (Toegankelijkheid)
- Wie sluit het initiatief bewust dan wel onbewust uit? (Uitsluiting)
- Draait het om maatschappelijke of formele legitimiteit? (Draagvlak)
- Zijn er andere (groepen) burgers met alternatieve oplossingen voor het probleem? (Gelijke behandeling)

Effectiviteit

- Wat zijn de kosten en (indicatieve) baten van het initiatief?
- Is er sprake van een meerwaarde die niet in geld is uit te drukken? Welke?
- Wat is de kostenreductie in relatie tot de publieke middelen die nu worden uitgegeven? Is het initiatief goedkoper dan de oplossing van overheidswege?

Betrokkenheid

- Welk publiek probleem lost het initiatief op?
- Overstijgt het probleem de individuele belangen van de initiatiefnemers?
- Zijn de eigenaars van het initiatief eigenaars van het probleem dat wordt opgelost?
- Wat is het algemeen belang dat met het initiatief is gediend?

a. Vormen van participatie

Participatie kent verschillende vormen en in Nederland wordt volop geëxperimenteerd met verschillende vormen van participatie. Om niet in containerbegrippen te vervallen maken we hier een onderscheid in drie hoofdvormen: politieke participatie/democratische legitimatie;

burgerparticipatie en overheidsparticipatie. Dit onderscheid naar de drie hoofdvormen van participatie helpt om per hoofdvorm keuzes te maken en te discussiëren.

1. Politieke participatie/democratische legitimatie

Afnemende ledenaantallen van politieke partijen en dalende opkomstcijfers zijn aanleiding voor tal van experimenten in Nederland om de democratische legitimatie te versterken. Ook het Ministerie van BZK ziet hierin noodzaak zoals blijkt uit de lokale agenda van Minister Plasterk ([klik hier](#)).

Andere vormen van democratie die succesvol lijken te zijn in Nederland en/of Europa zijn de G1000 ([klik hier](#)) en de innovatieve werkwijze van David van Reybrouck die met gelote deelnemers de democratische rol van burgers versterkt. Inspirerend is het voorbeeld in Ierland waar een groep burgers werkte aan de hervorming van de Ierse Grondwet met voor Ierland zeer ingewikkelde thema's als abortus en homoseksualiteit. ([klik hier](#) voor een algemeen artikel uit De Correspondent) of ([klik hier](#) voor de link naar de Ierse website)

2. Burgerparticipatie: initiatief bij de overheid

Er zijn vele vormen van burgerparticipatie ([klik hier](#) voor de publicatie "In actie met Burgers" van de VNG van oktober 2014). De essentie voor alle vormen van burgerparticipatie is dat het initiatief bij de overheid ligt en burgers mee doen, denken of meeweten over welk beleid gevoerd moet worden. Burgerparticipatie kenmerkt zich dan ook door het gezamenlijk kijken/oplossen van een maatschappelijk probleem. Het wijkgericht werken, de beleidsadviescommissies maar ook het omnibuspanel zijn hiervan voorbeelden in Almelo.

3. Overheidsparticipatie: initiatief bij de burger

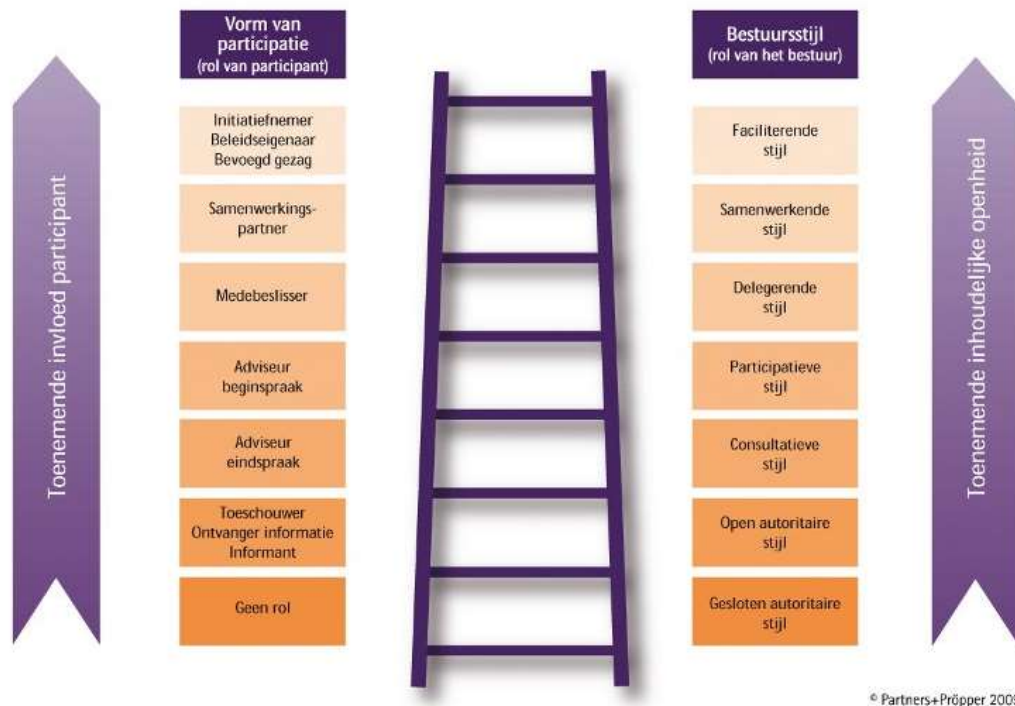
Overheidsparticipatie kenmerkt zich door 'het zien van kansen en mogelijkheden' waarbij wordt aangesloten bij de intrinsieke motivatie van burgers. De rol van de overheid is dat initiatief 'mogelijk maken.' De steun van de overheid ligt dan vaak bij het helpen vinden van fondsen, begeleiden bij vergunningen, het verbinden aan andere partijen en het initiatief actief uit te dragen.

Bij overheidsparticipatie ligt het initiatief bij inwoners én dus niet bij de overheid. Het kabinet beschouwt maatschappelijk initiatief en sociaal ondernemerschap – de zogeheten 'doe-democratie' – als een krachtige ontwikkeling die ruimte en vertrouwen moet krijgen. De initiatieven liggen bij burgers. De overheid past een bescheiden rol. Het Dorpsplan Bornerbroek maar ook de Stadsmusical zijn hiervan mooie voorbeelden in Almelo, net als de actief betrokken club (PH en MHC).

b. Rol en houding

Zoals ook in de bovenstaande folder van de VNG is aangegeven zijn er veel verschillende vormen van participatie. Bij die verschillende vormen van participatie past ook een bijbehorende bestuursstijl. Het faciliteren van initiatieven vraagt om een andere ambtelijke en bestuurlijke houding en competenties (zie onderstaand schema). Overheidsparticipatie vraagt ook om andere competenties van bestuurders en ambtenaren.

Niet ieder onderwerp leent zich voor een faciliterende stijl. De overheid in de rol van handhaver is geen rol om op te onderhandelen. Daarvoor geldt transparantie en eenduidigheid. Het gaat er dan ook om in een vroeg stadium na te denken voor welk type participatie een onderwerp geschikt is en welke procesinrichting daarbij hoort.



c. Concrete uitwerkingen en mogelijkheden

Participatieladder Provincie Overijssel

Op 9 december 2014 stelde PS van Overijssel de Participatiecode en Participatieladder vast ([klik hier](#)). In de participatieladder wordt weergegeven hoe en welk type participatie kan worden toegepast. De ladder maakt aan het begin van een besluit al duidelijk voor welk type participatie wordt gekozen.

Participatieladder	
Vorm van participatie	Middelen/vormen
Zelfbeheer (= overheidsparticipatie) Mensen/groepen nemen zelf het initiatief om in eigen beheer voorzieningen tot stand te brengen en te onderhouden. Politiek en bestuur zijn hier niet bij betrokken.	Rol van participant: initiatiefnemer De overheid kan lokale initiatieven ondersteunen en hier eventueel beleid rond ontwikkelen. Voorbeelden: stadsmusical, stadsstrand, stichting Parkstad;
Coproduceren Politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een agenda overeen, waarna samen naar oplossingen gezocht wordt. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming. De participant is samenwerkingspartner.	Rol van participant: samenwerkingspartner Voorbeelden hiervan zijn: Preventieplan Ossenkoppelerhoek, Social Development Board, Armoedepact
Meebeslissen Politiek en bestuur laten de besluitvorming over aan de betrokkenen waarbij de ambtelijke organisatie een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden.	Rol van participant: meebeslissen Subsidieontvangers/beschikkingen

<p>Adviseren (geen plan, alleen eerste contouren) Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar betrokkenen hebben de gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan beargumenteerd afwijken. De participant is adviseur.</p>	<p>Rol van participant: adviseur beginspraak Veelal (top van) bedrijfsleven, organisaties, instellingen, plaatselijke belangengroepen.</p> <p>Verschijningsvormen: adviesraden, expertmeetings, rondetafelgesprekken, workshops.</p>
<p>Raadplegen (plan ligt er) Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich niet aan de resultaten van de gesprekken. De participant is geconsulteerde.</p>	<p>Rol van participant: adviseur eindspraak (vaak inwoners) Inspraakavonden, hoorzittingen, digitale peilingen, enquêtes, burgerpanel, focusgroep, consultatiegroep.</p>
<p>Informereren Politiek en bestuur bepalen zelf de agenda voor besluitvormig en houden betrokkenen op de hoogte. Betrokkenen hebben geen inbreng in de beleidsontwikkeling. De participant is toehoorder.</p>	<p>Rol van participant: toeschouwer Informatieavonden, internet, huis-aan-huisblad, folders, nieuwsbrieven, campagnes.</p>

De Ideeënmakelaar

Er zijn tal van ideeën en concrete mogelijkheden. Heel recent werd de burgerjury in Rotterdam geïnstalleerd. Gelet op het stimuleren van initiatieven gaan we hier nader in op de ideeënmakelaar als stimulator van overheidsparticipatie²

Een aantal gemeenten werkt met een zogenaamde ideeën- of initiatievenmakelaar. Bewoners met een idee maken een afspraak met deze initiatievenmakelaar. Hij/Zij stelt vragen, luistert en denkt mee om een plan concreter te maken en inzichtelijk te maken wat er nodig is om het plan tot uitvoer te brengen. Voorwaarde is dat een idee een maatschappelijke meerwaarde heeft voor de stad. Mensen die 'gewoon' een bedrijf willen starten worden doorverwezen naar de Kamer van Koophandel. In Zwolle zijn in vier jaar tijd ruim 300 initiatieven van bewoners gerealiseerd. Van de ruim 300 initiatieven werd de helft gerealiseerd zonder (financiële) steun van de gemeente.

Met een ideeënmakelaar laat de gemeente zien dat ze het belangrijk vindt dat inwoners initiatief nemen. Een voorwaarde voor succes is dat de ideeënmakelaar niet hoeft te kijken of een idee aansluit bij het gemeentelijk beleid. De ideeënmakelaar moet dwars door de bestaande kokers heen lopen. De functie van ideeënmakelaar stimuleert ook een andere rol van de ambtenaar: niet alleen het ontwikkelen en uitvoeren van beleid, maar ook om het signaleren en mogelijk maken van initiatieven van burgers.

III Right to Challenge: inhoud en landelijke ontwikkelingen

In essentie betekent 'Right to Challenge' dat mensen het recht hebben om lokale voorzieningen over te nemen als zij het zelf anders en beter kunnen organiseren. De gemeente Utrecht hanteert na een brainstormsessie met organisaties de kernachtige definitie: "het recht van buurtbewoners om aan te geven dat ze (bestaande) publieke taken wil overnemen van de overheid"

² De gemeente Zwolle was de eerste gemeente die dit idee doorvoerde en succesvol was. Daarom wordt hier specifiek verwezen naar de gemeente Zwolle

Right to Challenge kent drie vormen: right to build, right to bid, right to challenge (bouwen, bieden, uitdagen). Right to Challenge vindt zijn oorsprong in Groot-Brittannië als reactie op de privatisering van overheidsdiensten. In Groot-Brittannië geldt ook: overgenomen is overgedragen inclusief de risico's. Challenges die na een aantal jaren failliet gaan of verlies lijden worden niet teruggenomen door de overheid.

In Denemarken bestaat het recht om een verzoek te doen om specifieke wet- of regelgeving die veel administratieve rompslomp met zich meebrengt tijdelijk buiten werking te stellen. In dit verzoek doet de betreffende instelling (professionele publieke instellingen en organisaties) een voorstel voor een alternatieve werkwijze, waarbij er sprake is van minder lastendruk.

Het gaat in Groot-Brittannië en Denemarken om wettelijk verankerde rechten. Dat is in Nederland (nog) niet het geval. Maar dat hoeft overheden noch initiatiefnemers uit de samenleving te weerhouden om met voorstellen te komen voor het beheer van gebouwen of stukken land of het overnemen van publieke taken.

De buurtrechten nader toegelicht

Het recht om uit te dagen is ingekaderd in een breder pakket van rechten (buurtplanning en ondersteuningsmaatregelen). In feite gaan de buurtrechten om een set van maatregelen gericht op de empowerment van buurten.

1. Het Recht om te bouwen geeft burger(groepen) het recht om een buurthuis, woningen of speelplekken te bouwen. Die burgers moeten aan dezelfde eisen voldoen als projectontwikkelaars;
2. Het Recht om te bieden geeft burgers de mogelijkheid om een bod te doen op een voor de gemeenschap waardevol gebouw of stuk grond. Als de gemeente wil verkopen en burgers willen kopen, dan krijgen deze burgers een half jaar de tijd om hun bod rond te krijgen. In de tussentijd mag de gemeente niet aan een ander verkopen. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid gebouwen of voorzieningen te behouden en mogelijk op een andere manier te gaan exploiteren. Dit gecombineerd met het recht zelf bestemmingsplannen te maken zorgt voor echte zeggenschap over de eigen buurt.
3. Het Recht om uit te dagen geeft burgers het recht om een voorstel te maken om vormen van publieke dienstverlening (betaald!) te gaan uitvoeren als ze vinden dat ze het beter en/of goedkoper kunnen doen: van groenonderhoud tot taalonderwijs tot arbeidsbemiddeling.

Volledig transparante begroting essentieel voor Right to Challenge

De 'Right to Challenge' is een manier om bewoners uit te dagen voorzieningen in hun wijk of buurt over te nemen en werkelijk uiting te geven aan de behoefte om te doen aan zelfbeheer. Ook kan de Right to Challenge ertoe leiden dat voorzieningen tegen lagere kosten gerealiseerd kunnen worden dan wanneer de overheid deze organiseert. Om mensen werkelijk de instrumenten te geven dit te doen dient openheid gegeven te worden over de inzet die de overheid pleegt en de kosten die daarmee gepaard gaan.

Concrete resultaten in het land

De belangenbehartiger van actieve bewoners is de Landelijke Stichting Actieve bewoners (LSA). De LSA maakt zich al lange tijd sterk voor buurtrechten en de positie van actieve bewoners. In enkele digitale uitgaven van 30 oktober 2014 ([klik hier](#)) is in beeld gebracht welke initiatieven op dit moment in Nederland in voorbereiding/uitvoering zijn. De LSA ziet drie soorten ontwikkelingen: right to challenge (RtC) binnen WMO (Amstelveen, Doesburg, Ede, Haren, Hellendoorn, Groningen, Landsmeer, Rotterdam, Tiel, Tynaarlo, Zeist) & Buurtrechten

(Amsterdam, Arnhem, Hilversum, Leeuwarden, Lelystad) en mengvormen (Utrecht pleit voor bredere inzet, Zutphen en Eindhoven ook).

Hoe werkt de Right to Challenge³

Centraal staat de kans op zelforganisatie in wijken en buurten. De right to challenge kan dat helpen aanzwengelen. De volgende uitgangspunten lijken van belang

a – Buurt vult zelf in: Buurten formuleren hun eigen behoeften en wensen die niet samen hoeven te vallen met hoe de gemeente haar taken en producten formuleert en verkavelt. Bijvoorbeeld: de buurt wil een deel van het groenbeheer op zich nemen zonder gelijk vast te zitten aan de programma's van eisen en totaalpakketten voor het groenbeheer zoals de gemeente die heeft geformuleerd.

b- Speelruimte in de grote aanbestedingen: De gemeente moet rek aanbrengen in de wijze waarop het werk wordt georganiseerd en aanbesteed. Dus als ze voor vier jaar het groenonderhoud in de hele stad in 1 keer uitbesteedt is het verstandig een clause op te nemen die bewoners het recht geeft om binnen die periode delen daarvan terug te halen naar de buurt.

c- Transparantie in aanpak en geldstromen op buurtniveau: De gemeente maakt op wijk- en buurtniveau inzichtelijk om welk werk het gaat, hoe de financiering in elkaar steekt en hoe verantwoordelijkheden zijn verdeeld zodat bewoners weten waar het over gaat en waar ze kunnen uitdagen. Bijvoorbeeld: buurtbewoners kunnen snel opzoeken hoeveel geld er in de wijk omgaat in groenbeheer, initiatievenfondsen en participatie en kunnen in hun aanbod een koppeling tussen die stromen leggen.

d- Ruimte om beoordelingscriteria ter discussie te stellen: Er moet ruimte zijn voor bewoners/initiatiefnemers die de gemeente uitdagen om ook de criteria waarop beoordeeld wordt wie een bepaalde taak kan uitvoeren ter discussie te stellen. Bijvoorbeeld door maatschappelijke meerwaarde en versterking van de buurteconomie in te brengen naast het criterium kostprijs en zo tot een meer integrale kosten- en batenanalyse te komen. In ons voorbeeld: dat er met behulp van de publieke middelen voor groenbeheer mensen met afstand tot de arbeidsmarkt weer aan de slag gaan kan doorslaggevend zijn in het gunnen van dit werk aan een buurtbedrijf.

e- Challenges van uitvoering en/of regie: Buurten kunnen zowel het uitvoeren van taken als de regie/ het opdrachtgeverschap op die taken naar zich toe halen. Bijvoorbeeld: zeggenschap verkrijgen over hoe groenbeheer in de buurt wordt aangepakt en/of zelf de uitvoering ter hand nemen.

f- Het geld komt mee: De challenge wordt door de gemeente niet aangegrepen om publiek geld terug te trekken en de taken over te hevelen naar onbetaald werk. Het publieke geld kan door de buurt op verschillende manieren worden aangewend: storting in een buurtfonds, werkbudget voor een bewonersbedrijf of een combinatie van deze vormen.

g- Onbetaald werk ter discussie: Challenges op het gebruik van publiek geld kan ook op terreinen waar er al een praktijk is van onbetaald werk. Er zullen tussen gemeente en buurt en binnen de buurt heldere afspraken moeten worden gemaakt over hoe om te gaan met het verschil tussen betaald en onbetaald werk. Bijvoorbeeld: de buurt kiest er voor om mensen die het groenonderhoud gaan doen alleen te betalen als het voor hen hun primaire baan is; als het gaat om onbetaald werk dan geldt een bescheiden vergoeding.

Op welke terreinen kan Right to Challenge worden toegepast?

De gemeente Utrecht ziet mogelijkheden voor RtC op de volgende gebieden: Sociaal makelaarschap; Dagbesteding, zelforganisatie voor en van ouderen; Opzet van een zorgcoöperaties en onder regie van buurtbewoners; Begeleiding bij re-integratie en bevorderen van lokale werkgelegenheid; Beheer en onderhoud van groen en straten; Planvorming voor de

³ Voor deze toelichting is gebruik gemaakt van de notitie 'Opbrenghendocument Right to Challenge Utrecht'

inrichting van de openbare ruimte; Beheer en gebruik van maatschappelijk vastgoed en braakliggende gemeentegrond; Winkelstraatmanagement; Aanbesteding van beleidsondersteunend onderzoek met betrekking op buurten en wijken (gebiedsanalyses, wijkbarometers, evaluaties wijkaanpak); De organisatie van evenementen en voorzieningen ter bevordering van participatie op buurt- en stedelijk niveau.

Op welke terreinen regel je de right to challenge ?

De discussie in Nederland gaat vooral over de WMO. Tegelijkertijd is dat ook een van de lastigste gebieden met zijn ingewikkelde bekostigingssystemen, professionele standaarden, lage tolerantie voor fouten (het gaat om kwetsbare mensen) en een praktijk van grootschalige aanbesteding. In de modelverordening die Groen Links in Zwolle ([klik hier](#)) maakte, worden dan ook waarborgen uitgewerkt voor toezicht, begeleiding, professionaliteit, draagvlak in de buurt, klachtenafhandeling en continuïteit. Daarmee ligt de lat hoog voor initiatiefnemers om de gemeente uit te dagen. Je moet daarom in de regeling en in concrete situaties steeds een goede balans zoeken tussen eenvoud in de vereisten (lage drempel) en waarborgen van kwaliteit, verantwoording en continuïteit (hoge drempel)? De gemeente zal ook een risicoanalyse moeten maken van het soort taken dat open staat voor dit recht. Zo zijn bijvoorbeeld in Engeland alle taken op het terrein van de National Health Service uitgesloten.

Situatie in RtC in Almelo

Het Right to Challenge is in Almelo niet opgenomen in de verordening of in de beleidsregels van de WMO. De belangrijkste reden hiervoor is dat gelet op de tijdsdruk hiervoor onvoldoende aandacht kon zijn.

IV VERVOLG

a. Waar staat Almelo nu?

De evaluatie van de beleidsadviescommissies

Om inwoners van Almelo te betrekken bij het opstellen van beleid zijn in 2005 drie beleidsadviescommissies in het leven geroepen. De commissies zijn ingevoerd om te komen tot een brede, meer samenhangende participatie van inwoners in beleidsprocessen. Doel daarbij was om burgers en groepen die zich onvoldoende vertegenwoordigd vinden ook hun inbreng moeten kunnen leveren. In de laatste maanden van 2014 is het werk van de beleidsadviescommissies samen met hen geëvalueerd⁴.

Samenvattend conclusie: meerwaarde én verbetering in werkwijze nodig

Er is een algemeen gevoel dat een commissie zinvol is (meerwaarde draagvlak, kritische toets) maar er is ook overeenstemming dat doorgaan op zelfde weg niet voor de hand ligt. Er moet echt iets veranderen. Geadviseerd wordt om niet krampachtig vast te houden aan commissiestructuur die niet of onvoldoende werkt.

Succes- en faalfactoren

Op basis van de gesprekken en ervaringen kunnen wij de volgende succes- en faalfactoren benoemen:

- **Intrinsieke motivatie** bij bestuur, management en ambtenaar om inwoners bij beleid of uitvoering te betrekken.
- **De samenstelling van de commissie.** Commissies waarbij de samenstelling sterk is gedreven door (klassieke) belangenbehartiging lijken minder goed te functioneren dan

⁴ De complete evaluatie is bijgevoegd als bijlage. In deze notitie leest u de hoofdlijnen/conclusies en aanbevelingen.

commissies waarin inhoud, ervaring en expertise van de leden van de commissie centraal staat.

- Het gaat in de kern om **betrokkenheid van inwoners** en niet om het bespreken van nota's en beleidsvoorbereiding.
- De beleidscommissies functioneren beter als er **vroegtijdig** dilemma's en vraagstukken voorliggen. De discussie rondom de komst van speelhallen en de werkwijze met discussienotities en gesprekken worden gezien als *'best practice'*.

Kwantitatief oordeel over burgerparticipatie in Almelo

Op grond van een aantal, objectief gemeten, criteria en aan de hand van reacties uit de samenleving (kwalitatief) kunnen we een indicatie geven van de waardering en beoordeling van onze inwoners over de mate van burgerparticipatie in Almelo. Op basis daarvan kunnen we bepalen wat het huidige niveau is en welke stappen we moeten/kunnen zetten om een bepaald ambitieniveau te behalen.

Waar staat je gemeente (representatieve burgerpeiling door KING in 2012⁵)

Uit de onderstaande tabel blijkt dat Almelo gemiddeld 0,3 procentpunt lager scoort dan gemeenten van vergelijkbare grootte.

Burger als partner (totaal)	Almelo 5.4	Landelijk (grootteklasse) 5.7
Burger betrokken bij totstandkoming van plannen	5.2	5.6
Burger betrokken bij uitvoering van plannen	5.2	5.6
Interesse van gemeente in mening burger	5.9	6.2
Voldoende invloed als burger op wat gemeente doet	4.9	5.3
Inspraakmogelijkheden	5.7	5.9
Burger als kiezer (totaal)	Almelo 5.5	Landelijk (grootteklasse) 5.9
Invloed als kiezer	5.5	5.7
Vertegenwoordiging door raad	5.2	5.4
Vertrouwen in college	5.9	6.3
Waarmaken beloften college	5.3	5.7
Goed gemeentebestuur	5.6	6.2

Participatieladder en peilingresultaten gecombineerd: consultatieve stijl dominant

In de resultaten van de peiling 'Waar staat je gemeente' scoort Almelo net geen voldoende. In de participatieladder van pagina 4 resulteert dat in het blokje 'Adviseur Eindspraak' waarbij de gemeente (vooral) een 'consultatieve' stijl hanteert.

b. Wat is er nodig voor een effectieve participatie?

Bij het nemen van een besluit over de toekomst van burgerparticipatie is het goed om rekening te houden met het volgende:

- Gebruik kennis, ervaringen en expertise van inwoners om een situatie te verbeteren.
- Inwoners zijn niet automatisch geïnteresseerd in de onderwerpen die de politiek of de gemeente belangrijk vinden. Vraag jezelf af voor welke onderwerpen inwoners zelf snel in actie komen.

⁵ In mei 2015 wordt deze peiling herhaald en worden de actuele cijfers bekend gemaakt in juni.

- Neem deelnemers serieus. Zorg ervoor dat alle argumenten (voor- en tegen) goed worden meegenomen in de afweging en de uiteindelijke beslisdocumenten.
- Het beleidsproces staat te vaak centraal ipv de oplossing van het vraagstuk. Daardoor is er onvoldoende tijd en flexibiliteit om te komen tot een nieuwe samenwerking.
- Mensen komen niet alleen maar op uitnodiging in actie ze komen ook zelf met initiatieven. Dit vraagt om directe vormen van democratie en betrokkenheid. En vooral ook een andere houding van ambtenaren en bestuurders.
- Het opheffen van de commissies zonder enig zicht op andere concrete vormen van burgerbetrokkenheid brengt het risico mee zich mee (geen enkel dwingend kader meer) dat in de praktijk het organiseren van burgerbetrokkenheid op de achtergrond raakt.

Bepaal uw doelen van burger- en overheidsparticipatie

Wat motiveert burgers om iets voor hun omgeving te doen? En wat is de motivatie van de gemeente om burgerparticipatie in te zetten? Jose Kerstholt⁶ adviseert gemeentebesturen zichzelf de volgende vragen te stellen en aan de hand van doel en doelgroep de keuze te maken voor de rol van de gemeente: passief participeren, actief ondersteunen, co-creatie of eigen initiatief van bewoners te stimuleren. De basisvragen voor het gemeentebestuur zijn:

1. Bepaal uw doel van participatie: wat wilt u bereiken met participatie?
2. Bepaal uw doelgroep: actieve bewoners, grote middengroep, de 'what's in it for me' groep en bepaal van tevoren hoeveel ruimte u echt wilt laten.

Daarnaast is een belangrijke vraag wat onze inwoners motiveert iets voor hun omgeving te doen. Daarbij kun je denken aan de burgerstijlen van Motivaction maar ook aan de mate waarin onze inwoners denken dat ze het beter kunnen dan wij en of ze dat ook willen.

Overzicht van randvoorwaarden en competenties voor participatie

	Burgerparticipatie	Overheidsparticipatie	Right to Challenge
Randvoorwaarden	Doelen bepalen door raad/college: resultaat en doelgroepen	Informele netwerken kennen	Kostprijsberekeningen per dienst beschikbaar. Transparantie van proces en financiën. Clause bij grote aanbestedingen en aanbestedingen behapbaar maken voor buurtchallenges. Maatschappelijke meerwaarde meer dan nu meewegen.
	Onderwerpen (laten) bepalen die voor inwoners interessant zijn.	Weten wat er speelt	Bepaling voor welke taken dit recht geldt uit oogpunt van risicoanalyse.
	Formele vorm vinden om afweging te activeren.	Actief uitlokken, uitdragen en vasthouden	Budget/tijd voor ondersteuning van initiatieven en regelvrije ruimte om te experimenteren
		Bepalen waar initiatieven binnen komen en hoe ze worden 'afgewogen'	Actieve bekendmaking van rechten

⁶ Ontleend: José Kerstholt, senior onderzoeker bij TNO en hoogleraar psychologische besliskunde (waaronder burgerparticipatie) aan de UT. Uit: VNG publicatie In Actie met Burgers, p. 34/35 ([klik hier](#))

Houding/ Competenties	Draagvlak (formeel vastgesteld per besluit) voor mate van invloed van anderen.	Commitment van het bestuur om van de kaders van de gemeente af te wijken	Eerst right to organize invoeren om right to challenge goed te kunnen doen/waarborgen
	Inbreng serieus nemen en daar tijd en aandacht aan besteden.	Dwars door bestaande kokers heen	Open en uitnodigende houding
	Processturing en netwerkregie	Meedenkende houding van ambtenaren en ruimte om van kaders af te wijken door van bestuur	Meedenkende houding van ambtenaren en ruimte om van kaders af te wijken door van bestuur
	Kennis van participatiemethoden	Flexibiliteit en maatwerk	Publiek debat over toe- of afwijzing van challenge
			Begin met kleinere haalbare projecten

Samenvattend

Overheidsparticipatie gaat uit van het initiatief van de inwoner. Uit alle onderzoeken die gedaan zijn naar dit fenomeen blijkt uiteindelijk dat de overheid altijd op een of andere manier een rol speelt. De rol van de overheid is daarbij gericht op het uitlokken én faciliteren van initiatieven. Zo kan de overheid mensen helpen een idee beter te maken, door ze bijvoorbeeld te verbinden met andere mensen of partijen. Waar het gaat over Right to Challenge komt 1 randvoorwaarde altijd terug: een gemeente maakt de begroting zo transparant, dat bewoners zicht hebben op de kosten van diensten. En de bewoners daarop kunnen inspelen met eigen initiatieven. De aanpak vraagt bestuurlijke durf en ook (politieke) ruimte die wordt gegeven vanuit een gemeenteraad.

Vijf succesfactoren bij participatie

1. Draagvlak bij college en raad voor mate van invloed van anderen;
2. Uitdragen, uitlokken en vasthouden;
3. Weet wat er speelt (netwerken) en competenties als processturing;
4. Structureren: zoals het voorbeeld van de ideeënmakelaar;
5. Begin met haalbare projecten.

c. Hoe komen we in Almelo verder?

Almelo wil de stap wil maken naar overheidsparticipatie en stappen vooruit zetten met burgerparticipatie en right to challenge. De kern daarvan is dat de gemeente burgers betreft bij grote thema's en aansluit bij de initiatieven uit de stad. Deze notitie bestrijkt alle elementen van participatie, laat zien waar Almelo nu staat en welke succesfactoren van belang zijn om stappen vooruit te zetten. Per type participatie volgt nu een aantal ideeën/mogelijkheden voor een vervolg of noodzakelijke tussenstappen.

Voorstellen om burgerparticipatie in Almelo te versterken

- Een 'participatietoets' bij college of raadsvoorstellen invoeren. De Participatiecode Provincie Overijssel kan daarbij als voorbeeld dienen.

- Benoemen top 10 dossiers waarmee met diverse vormen van burgerparticipatie wordt geëxperimenteerd (inclusief de Brusselse methode, scenariodenken met externen, van Reybrouck, doetanks, coproductie van beleid etc. etc.).
- Bepalen met raad en college expliciet op welke onderwerpen en thema's je reflectie van inwoners en evt. beleidsadviescommissie wilt hebben.
- Trainingsprogramma voor ambtenaren en werkbezoeken naar succesvolle gemeente voor het bestuur;
- Afspraken maken over de doorwerking van de adviezen van het omnibuspanel.

Beleidsadviescommissies: drie opties voor een vervolg

Gezien de ervaringen van de afgelopen jaren lijkt het raadzaam een fundamentele wijziging aan te brengen in de structuur en niet te volstaan met een paar verbetervoorstellen maar een vorm te vinden die beter aansluit bij het huidige tijdsbeeld past waarin ook andere, directere vormen van betrokkenheid denkbaar zijn. Het opheffen van de commissies zonder concrete afspraken over de nieuwe wijze waarop invulling wordt gegeven aan burgerparticipatie is zeer onverstandig omdat daarmee een formeel gevoel van urgentie voor participatie verdwijnt. De volgende opties zijn denkbaar:

1. Alle beleidsadviescommissies houden op te bestaan. Burgerparticipatie is een integraal onderdeel van de beleidscyclus die niet per se om afzonderlijke afspraken of overlegorganen vraagt. Via de nieuw in te voeren participatieladder in college- en raadsvoorstellen wordt duidelijk gemaakt hoe inwoners betrokken zijn/worden. Als dat onvoldoende gebeurt, wordt dat gecorrigeerd door bestuur of via publieke druk (zie discussie parkeren, afval etc.);
2. De structuur van de beleidsadviescommissies wordt fundamenteel gewijzigd. Zij krijgen de opdracht om dossiers en werkwijzen te benoemen hoe bewoners meer invloed kunnen uitoefenen op het beleid. Denk aan het invoeren van de Brusselse methode (via verschillende stappen worden inwoners en groepen expliciet uitgenodigd mee te schrijven en werken aan opstellen van beleid) of het aan de hand van een specifiek thema aselect loten van willekeurige inwoners om binnen een bepaalde tijd aan een urgent onderwerp te werken;
3. Ook kan gekozen worden om alleen door te gaan met de commissie die wel naar behoren en tevredenheid werkt of door te gaan met alle drie de commissies.

Versterken van overheidsparticipatie: organiseren van 'nabijheid'

De toekomst van het gemeentebestuur ligt in het organiseren van 'nabijheid'. Aandacht, kennen, herkennen en erkennen zijn dan cruciale begrippen. Het college ziet vier kenmerken bij overheidsparticipatie die ze graag wil verwerken in een veranderstrategie: Menselijke maat voorop (is leidend voor de 'bureaucratie'), Op samenwerking gericht en ingericht, Uitvoering en resultaten staan voorop, en zijn de motor voor synergie (mens en middelen zo slim mogelijk verbinden) en Uitvoering en Strategie koppelen.

Daarnaast wil het college de volgende voorstellen voorleggen aan de raad om overheidsparticipatie ook daadwerkelijk vorm te geven in Amelo:

- Het concept van de initiatieven/ideeënmakelaar ([klik hier](#) voor een uitgebreider artikel) toepassen in Almelo;
- Topgroep met vertegenwoordiging van raad, college, ambtelijke top en ideeënmakelaar verantwoordelijk maken voor het faciliteren en ondersteunen van initiatieven die vanuit de samenleving bij de gemeente komen. Deze groep start met een 'kennismakingsronde' om vooraf actief in gesprek te gaan en initiatieven op te sporen;

- Actieprogramma voor college en ambtelijke top voor vergroten externe oriëntatie. Daarbij passen andere opzet voor wijkbezoeken, werkbezoeken en

Right to Challenge: eerst de randvoorwaarden actief invullen

De Right to Challenge is de meest vergaande vorm van 'overdragen en overlaten.' Het college denkt dat deze vorm voor Almelo op dit moment een brug te ver is. Het college wil eerst een aantal randvoorwaarden actief invullen:

1. De begroting op wijkniveau dusdanig transparant maken dat bewoners zicht hebben op de kostprijs van diensten en zij daarop kunnen inspelen met eigen initiatieven ([klik hier](#) voor de focuskaarten van de gemeente Amsterdam)
2. Een trainingsprogramma voor ambtenaren en bestuur op stellen dat aansluit bij de noodzakelijke voorwaarden en competenties die nodig zijn voor ontwikkelen en begeleiden van voorstellen in het kader van Right to Challenge;
3. Tijd gunnen (2 jaar) voor bestuurders en ambtenaren om de interne oriëntatie en werkcultuur te doorbreken door actief de bestaande netwerken anders te benaderen en nieuwe netwerken te leren kennen;
4. Binnen de WMO te verkennen op welk moment en hoe de landelijke voorbeelden gevolgd kunnen worden.

d. Politiek beraad

Het college wil samen met de raad een aantal dossiers benoemen waar we sporen samen kunnen laten komen: maatschappelijke urgentie + initiatieven waarvoor (intrinsieke) energie in de samenleving zit. Daarvoor geldt dan dat de oude referentiekaders niet gelden. Dus richten op proceskwaliteit en netwerkorganisatie. Een aantal casussen leent zich hiervoor wellicht voor:

- Kijken naar mogelijkheden voor overdracht van alle middelen voor onderhoud en investering aan de Dorpsraad Bornerbroek (conform participatieladder Zelfbeheer);
- Gerichte multidisciplinaire aanpak met partners in het Nieuwstraatkwartier conform de participatieladder Coproductie;
- Ontwikkeling Wijkagenda's conform de participatieladder Coproductie;
- Programma Binnenstad: actieve benadering van initiatieven zoals de culturele huiskamer en het stadsstrand (ideeënmakelaar);

Vorbereiding Politiek Beraad

Stellingen, vragen en dilemma's tbv van Politiek Beraad

(mei/juni 2015)

Wat willen we bereiken?:

1. Welke doelen willen raad en college bereiken met participatie?
2. Welke doelen willen inwoners (denkt u) bereiken met participatie?

Hoe staan we ervoor en waar willen we naartoe?:

3. Hoe beoordelen raad en college de huidige participatiestijl van de gemeente Almelo? In welk niveau herkennen de bestuurders zich? Waaruit blijkt dat?
4. Welke ambitieniveau streven college en raad na op het gebied van de bestuursstijl (afbeelding Partner & Pröpper)?

Aan welke randvoorwaarden moet we voldoen?

5. Aan welke randvoorwaarden moet we voldoen om overheidsparticipatie te laten slagen. Wat vraagt dit van ons? Wat moeten we juist wel doen en wat juist niet?
6. Wat betekent dat voor het werk en functioneren van de raad / college? Wat moeten we dan anders gaan doen?

Welke stappen zouden we kunnen/willen nemen?

Beleidsadviescommissies

1. Hoe ziet de raad de toekomst van de beleidsadviescommissies (= adviseurs eindspraak)? (leg ook de relatie met gewenste rol van inwoners uit het schema van P&P).

Overheidsparticipatie

2. Benoem de top 10 dossiers waarmee met diverse vormen van burgerparticipatie wordt geëxperimenteerd (inclusief de Brusselse methode, scenariodenken met externen, van Reybrouck, etc. etc.).
3. Hoe wordt aangekeken tegen de ideeënmakelaar?

Right to Challenge

4. De raad heeft gevraagd om een onderzoek naar de mogelijkheden om Right to Challenge in te voeren. Deze vinden jullie in deze notitie. Hoe en op welke termijn wil de raad in Almelo invulling geven aan Right to Challenge?
5. Zo ja, welke initiatieven (zie voorbeeld Utrecht) passen dan bij Almelo?