

Ambitiedocument

inspraak, participatie en actief burgerschap in Nijmegen

Meedoen in Nijmegen

Nijmegen, 18 januari 2012

1. Inleiding

Deze notitie is het beleidskader “Meedoen in Nijmegen”. Hierin zijn de visie en uitgangspunten geformuleerd over participatie van burgers en belanghebbenden. De participatie heeft betrekking op: beleidsvorming, planvoorbereiding- en uitvoering

Het is bedoeld als kader voor het gemeentebestuur, de ambtelijke organisatie en de Nijmeegse samenleving. Het biedt een meer eenduidige richtlijn voor de uitvoering van het beleid op het gebied van participatie, inspraak en actief burgerschap.

Het is onze ambitie om niet alleen meer mensen te betrekken, maar ook andere mensen. We willen optimaal gebruik maken van de kracht van de samenleving. Nieuwe, digitale technieken bieden hierin nieuwe mogelijkheden.

2. Overheid en burgers, een dynamische verhouding

Mondige, betrokken burgers, andere overheid

Het concept van de verzorgingsstaat staat onder druk. Dit komt onder andere door globalisering, technologische innovatie en versnippering van vertrouwde sociale verbanden. Ook is het financieel perspectief van de overheid verslechterd.

De maatschappelijke emancipatie heeft mondige en geëmancipeerde, burgers voortgebracht. Zij stellen het overheidsgezag steeds vaker ter discussie. De wens om zelf mee te denken, te praten en te doen groeit. De samenleving voelt zich steeds meer verantwoordelijk voor de eigen omgeving. Door de steeds hogere opleiding van mensen is er een aanzienlijk potentieel in de Nijmeegse samenleving dat nog teveel onbenut wordt gelaten door de overheid.

Daarnaast groeit ook het ongenoegen over hoe instituties –zeker ook de overheid- opereren. Dit resulteert soms in claims op verdergaand overheidsingrijpen en dat gaat dan weer hand in hand met de bereidheid om zelf actief bij te dragen aan maatschappelijke doelen. De eigen verantwoordelijkheid, waarop de terugtrekkende overheid in toenemende mate een beroep doet, roept maatschappelijke vormen van “samenredzaamheid” op. We zoeken naar een nieuwe balans tussen verzorgingsstaat en civil society¹. Dit zoekproces vraagt om een nieuw verbindend perspectief.

In onze optiek kan het versterken van de ruimte voor burgerparticipatie daarbij een belangrijke bijdrage leveren. We realiseren ons dat het met name een kwestie is van ‘Doen!’. Als we verder kunnen bouwen op goede voorbeelden uit de praktijk zal de schroom van zowel de overheid als de burgers allengs minder worden.

Overheidslegitimatie

De overheid wil zich breder te legitimeren dan in de vorm van een vier jaarlijkse verkiezing. Dit vraagt een transparante, open werkwijze en royale ruimte voor beïnvloeding van het beleid vanuit de samenleving. Het vraagt ook om ruimte voor initiatieven vanuit de samenleving en een rol voor de overheid als facilitator. In het bestuursakkoord “Werken aan een duurzame toekomst” zijn op dit vlak stevige ambities geformuleerd, hier in samenhang geciteerd:

Meer dan voorheen willen we bewoners, bedrijven en instellingen aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheid. We staan voor een toegankelijk en transparant stadsbestuur, dat samenwerkt met bewoners, instellingen en bedrijven. Onze ambitie is een maatschappij waarin alle mensen mee kunnen doen. We gaan daarbij uit van de mogelijkheden van mensen en bieden de ondersteuning die ze nodig hebben om zelfstandig te functioneren.

We betrekken de bewoners bij de aanpak van overlast en stimuleren bewoners om zelf hun rol op dit gebied op te pakken. Het uiteindelijke doel is de

¹ De **burgermaatschappij** of **civil society** kan bondig worden omschreven als het institutionele domein van vrijwillige associaties. Het is een aanduiding van [organisaties](#) of [instituties](#) buiten de sfeer van de [overheid](#), de [markt](#) en de verbanden van [familie](#) en [vrienden](#). Mensen maken er [vrijwillig](#) deel van uit. De burgermaatschappij staat bovendien voor [politieke](#) en [maatschappelijke](#) wensbeelden, zoals [betrokkenheid](#) van [burgers](#) bij de [publieke zaak](#), vergroting van maatschappelijk [zelfbestuur](#) ten koste van de politiek, beperking van [commerciële](#) invloeden en versterking van [gemeenschapszin](#) en [tolerantie](#)

verantwoordelijkheid voor de eigen buurt te vergroten. We spreken doelgroepen aan op hun eigen kracht en kwaliteiten. Dit betekent dat initiatieven zoveel mogelijk uit de doelgroepen zelf moet komen en dat ondersteuning zoveel mogelijk tijdelijk van aard is.

Voor participatie en actief burgerschap houden we rekening met een pluriforme, open samenleving. Niet voor niets staat in het coalitieakkoord, dat we meer en nieuwe groepen willen betrekken bij het maken en uitvoeren van gemeentelijke plannen..Het beleid geeft ruimte aan innovatieve en creatieve mensen in de samenleving. We zoeken situationeel en met nieuwe middelen naar de groepen die mee willen denken, praten en doen Bij participatie en actief burgerschap gaan we uit van een open faciliterende rol van de lokale overheid. We geloven dat we met participatie tot betere besluiten kunnen komen die beter aansluiten bij de samenleving.

De rol van de gemeenteraad

De kwaliteit van burgerparticipatie hangt sterk samen met de vormgeving en de rollen en verantwoordelijkheden van het proces. Op dat terrein komt de gemeenteraad steeds meer toe aan de belangrijke rol die zij daarin kan spelen. Het vormt een van de belangrijkste verbindingsschakels van de raad naar de burger en naar wat er speelt en leeft in de lokale samenleving. Juist de raad kan de brug bouwen en de verbinding leggen naar bewoners, ondernemers en andere belanghebbenden in de Nijmeegse samenleving.

De invloed van de raad op burgerparticipatie (zowel op het proces als op de uitkomsten) is groot: de betrokkenheid van de raad bij burgers maakt echt het verschil. Bewoners die zien dat de raad betrokken is en nadrukkelijk aanwezig bij een proces, voelen zich tot op het hoogste niveau serieus genomen. Op dat moment werk je als raad aan vertrouwen. Het vereist lef om meer ruimte en vertrouwen aan de burger te geven. Het vraagt de bereidheid en het vertrouwen van de raad en de politiek om dat daadwerkelijk te laten zien.

Welke rollen heeft de raad?

- Vastleggen van de visie en uitgangspunten zoals genoemd in deze notitie
- De raad stelt kwaliteitseisen aan een participatieproces en laat het aan het college en de ambtenaren over het proces te organiseren en uit te voeren; de startnotitie is daartoe een instrument
- De raad kan zelf als procesarchitect en initiatiefnemer optreden.
- Het college informeert de raad en legt het college verantwoording af.

Tenslotte, de raad heeft de eindverantwoordelijkheid voor de inpassing van de burgerparticipatie in het democratische besluitvormingsproces. De raad is bruggenbouwer tussen deelnemers en het gemeentebestuur. Tijdens het participatieproces zorgt de raad dat alle belangen worden meegenomen en alle betrokkenen ook echt betrokken worden. Wanneer de beslissing is genomen, is het aan de raad om te laten zien hoe de participatie is meegewogen en wat de overwegingen waren om tot een besluit te komen.

Ruimte voor nieuwe mogelijkheden

Op allerlei gebieden bestaan in Nijmegen al interessante en soms aansprekende vormen van participatie. We zien, dat er naast individualisme steeds meer ruimte lijkt voor de idee, dat een individu zich pas ten volle kan ontplooiën in een goed functionerende gemeenschap. Naast burgers die duurzaam deelnemen aan activiteiten zijn er tegenwoordig veel bewoners die actief willen zijn voor tijdelijke, specifieke inzet in formele en informele groepen.

Nieuwe digitale, communicatiekanalen (Eparticipatie) bieden ruimte voor vernieuwde, eigentijdse vormen van participatie. Deze zijn aanvullend op traditionele vormen (zoals bijv. fysieke bijeenkomsten waar slechts enkelen aan het woord kunnen komen). Door Eparticipatie is kennis makkelijk toegankelijk voor brede groepen. In de afgelopen periode hebben diverse trajecten op het terrein van beleidsparticipatie gedaan met behulp van social media. Voorbeelden zijn: Cultuurvisie, de parkeervisie, Hoogwaardig Openbaar Vervoer, Power2Nijmegen en de Stadsvisie 2020. Maar bijvoorbeeld ook participatie in de openbare ruimte (participatiekaart.nl)

Afsluitend zien wij inspraak, participatie en actief burgerschap als middelen om

- met behulp van bestaande en nieuwe mogelijkheden, meer en nieuwe groepen burgers te stimuleren tot participatie en invloed te geven op het maken en uitvoeren van gemeentelijke plannen en beleid;

- met behulp van bestaande en nieuwe middelen meer en nieuwe groepen burgers te betrekken bij de zorg voor een veilige woon- en leefomgeving, met inbegrip van zorg voor elkaar;
- met de input van burgers de kwaliteit van overheidsbesluiten en overheidshandelen te verbeteren;
- het draagvlak voor de overheid te versterken en daarmee de legitimatie van de overheid en het politiek bestuur

Vanuit het gezichtspunt van de burger gaat het echter om één overheid en is het niet alleen die gemeente die af en toe vraagt om mee te denken en praten over gemeentelijke plannen. Daarom gaan we in een separaat raadsvoorstel dieper in op participatie en actief burgerschap in de integrale wijkaanpak. Vanzelfsprekend ademt ook dat voorstel “de geest van dit ambitiedocument”, te weten “het volop bieden van ruimte voor nieuwe groepen en voor nieuwe vormen van participatie en actief burgerschap”. In de volgende paragrafen werken we het nieuwe beleid voor participatie en inspraak verder uit.

3. Inspraak en participatie: de ambities voor “meedoen in Nijmegen”

De veranderde - en veranderende - verhouding tussen overheid en burgers vraagt om een passende vormgeving van participatie en inspraak. Ons principe luidt:

We bieden inwoners **maximale ruimte om mee te doen in Nijmegen en leveren maatwerk**. De mate waarin participanten invloed hebben kan per beleidsvoornemen of projecttype immers verschillen. Niet alle onderwerpen lenen zich in gelijke mate voor participatie. De afwegingen in het kiezen van een aanpak voor participatie moeten duidelijk zijn. Daarvoor moet steeds een afwegingsinstrument worden doorlopen.

We bieden volop **ruimte voor experimenten, toetsen onze plannen aan de participatieladder** (zie bijlage), hanteren nieuwe instrumenten waaronder sociale media en spreken af de Nijmeegse spelregels te volgen.

Inspraak wordt vanzelfsprekend georganiseerd daar waar de specifieke wet het voorschrijft en we voeren aldus de verplichte voorschriften uit. Dat betekent dat we, de wet volgend, ingezetenen en belanghebbenden gedurende een periode van zes weken in de gelegenheid moeten stellen, schriftelijk of mondeling hun zienswijze over een beleidsvoornemen of een wijziging kenbaar te maken. Voorbeelden van een dergelijke specifieke wet zijn de WRO en Milieuwetgeving. Dit betekent dat het ter inzage leggen van beleidsstukken alleen dan plaatsvindt, wanneer de wet dat voorschrijft.

4. Afwegingen en spelregels

Bij het kiezen van een aanpak voor participatie en inspraak gelden de volgende afwegingen en spelregels.

Afwegingen voor participatie

In alle gevallen is er sprake van een participatietraject bij gemeentelijke plannen, projecten en voorstellen. Over de vorm en reikwijdte is een systematischer afweging van het participatieniveau per dossier noodzakelijk, inclusief maatschappelijke “kosten/baten- analyse”. De keuze voor een participatieniveau is afhankelijk van het bestuurlijk ambitieniveau en het draagvlak of verwachtingspatroon in de samenleving. De keuze voor de mate van participatie moet toegelicht worden in de startnotitie.

We hanteren hiervoor drie begrippen²:

- Raadplegen: de gemeente maakt een plan of een voorstel en participanten mogen daarover hun meningen en opvattingen laten horen. Zo kunnen plannen nog worden aangepast.
- Adviseren: de gemeente maakt nog geen uitgewerkt plan, maar bedenkt wel aan welke eisen of voorwaarden een project moet voldoen. Binnen deze regels/eisen is er de ruimte om oplossingen te bedenken of alternatieven aan te dragen, uitwerkingen mede vorm te geven. Dit gebeurt vaak in een participatiegroep die een aantal keer onder begeleiding aan een

² Ontleend aan de Nationale Ombudsman en de gemeente Amersfoort

onderwerp werkt. Met inbreng van de participanten werken we projecten en voorstellen verder uit en komen daarna weer bij hen terug om het resultaat te bespreken.

- Coproduceren: In deze vorm proberen we gezamenlijk tot een plan of oplossing te komen. Soms nemen burgers zelfs (delen van) publieke taken over. Dat noemen we dan actief burgerschap, waarover verderop meer. Gelijkwaardigheid is het sleutelwoord. Dit is de maximale vorm van participeren, meedoen in Nijmegen

Spelregels

Met onze ambities en afwegingen als uitgangspunt, stellen we in dit ambitiedocument zeven spelregels vast³. Deze spelregels bepalen voor de komende jaren de verhouding tussen participatie en inspraak en de mate waarin participatie inhoud krijgt. Als volgt:

1. We maken voordat we beginnen heldere afspraken over het te volgen participatietraject. Deze afspraken leggen we vast in een startnotitie.
2. We bepalen welk participatietraject wordt gevolgd en hoeveel speelruimte er mogelijk is. We organiseren geen participatieproces als er nauwelijks iets te beslissen valt.
3. Participatie betekent voor ons ook: een open en attente houding, serieus luisteren naar wat participanten te zeggen hebben en met hen zoeken naar mogelijkheden.
4. We praten en schrijven in begrijpelijke taal.
5. We zorgen dat participanten kunnen beschikken over alle relevante informatie en bieden deze op verschillende manieren aan.
6. Wanneer er tussentijds wijzigingen optreden, dan laten wij dat weten aan participanten.
7. We nodigen participanten tijdig (tenminste 2 weken van tevoren) uit voor bewonersavonden of deelname aan participatietrajecten/ -vormen en organiseren deze bij voorkeur bij hen in de wijk.

5. Actief burgerschap

We beschreven eerder, dat participatie ook bij uitvoering van gemeentelijk beleid of gemeentelijke plannen aan de orde kan zijn. Achter de gemeentelijke programma's gaan grote en vrijwillige inspanningen van onze burgers schuil om de samenleving, samen met anderen en met ons, een beetje beter te maken. Deze vorm van participatie, die wij actief burgerschap noemen, houdt in dat burgers "publieke belangen" behartigen. Het woord participatie wordt hier gebruikt in de zin van (burger-)participatie in de samenleving. Ook op dit vlak is sprake van nieuwe verhoudingen tussen overheid en burgers. Deze vragen om een ruimhartige opstelling van de lokale overheid ten aanzien van burgerinitiatieven, gericht op het overnemen van publieke taken.

Actief burgerschap kan een veelheid van activiteiten omvatten. Denk aan vrijwilligerswerk, activiteiten in sportclubs, in het onderwijs, in besturen, enz.. Met het introduceren van het begrip zelfredzaamheid in het Nijmeegse coalitieakkoord en het WMO- beleidsplan, is het vraagstuk van de verhouding overheid- burgers op de agenda gezet. Steeds meer initiatieven in de samenleving maken al duidelijk, dat de overheid hier niet alles in de hand hoeft te nemen. We noemen voorbeelden als de "Eigen krachtconferenties", het Nijmeegse initiatief "de Waarmakerij". Net zo Nijmeegs is www.Mijnbuurt.je. We kennen ongeveer 80 projecten gericht op zelfbeheer van stukjes openbare ruimte (www.participatiekaart.nl). Duizenden vrijwilligers en mantelzorgers zijn dagelijks in de weer met hun vereniging, hun jongeren, hun cliënten en patiënten. Hoewel het iedere keer lukt, is het toekennen van een Vrijwilligersprijs bij deze grote hoeveelheid van actieve burgers geen gemakkelijke opgave. De ambities ten aanzien van actief burgerschap lopen gelijk op met die van participatie en inspraak. De uitgangspunten, ambities, afwegingen en spelregels voor participatie worden letterlijk en/of naar de geest toegepast voor nieuwe vormen en initiatieven van actief burgerschap. In een separaat voorstel aan de raad werken wij dit aspect van participatie verder uit tegen de achtergrond van de Nijmeegse wijkaanpak.

6. Verantwoordelijkheden en faciliteiten

De verantwoordelijkheid voor participatie, inspraak en het bevorderen van actief burgerschap is een "programmaverantwoordelijkheid". Het toepassen van de spelregels en de besluitvorming over het

³ Ontleend aan de Nationale Ombudsman en de gemeente Amersfoort

niveau van participatie, zoals in dit ambitiedocument benoemd, maken onderdeel uit van startnotities en planvoorbereidingen.

Een bestuurlijk team en een ambtelijke regiegroep onder leiding van een van de leden van het directie team faciliteren waar nodig het uitvoeren van het ambitiedocument en de inspraakverordening. Zij zorgen voor een passend aanbod van informatievoorziening en scholing (Nijmegen School) op het vlak van participatie en inspraak. Bovendien maken zij mogelijk dat een Nijmeegse "gereedschapskist" ontstaat voor succesvolle, innovatieve en creatieve participatie- en inspraakprocessen en dito voorbeelden van actief burgerschap. Tenslotte zorgen zij voor monitoring en jaarlijkse evaluatie van het nieuwe beleid. Voor het eerst in 2013.

Vooralsnog wordt het aanbod aan informatievoorziening en scholing op de gebruikelijke manier ontwikkeld en opengesteld voor ambtelijk personeel. Dat wil zeggen: via de programma's en het daarin opgenomen budget voor communicatie en scholing.

Resumé ten aanzien van het ambitieniveau

In dit ambitiedocument is stilgestaan bij de mogelijke perspectieven voor het doorontwikkelen van een meer op participatie gerichte, open bestuursstijl. Dat kunnen we in Nijmegen doen vanuit de constatering dat de Nijmeegse praktijk op onderdelen al succesvol is. Burgers willen meer participeren en meer invloed, zo blijkt uit de werkconferentie over participatie maar bijvoorbeeld ook uit de deelname aan het proces inzake de cultuurvisie. Moderne communicatiesystemen bieden ook in onze stad kansen voor nieuwe, eigentijdse vormen van participatie die goed kunnen sporen met vormen van betrokkenheid die tijd- en plaats onafhankelijk kunnen zijn. We verwachten daarmee ook meer en nieuwe groepen burgers te betrekken bij beleidsvoorbereiding en –uitvoering.

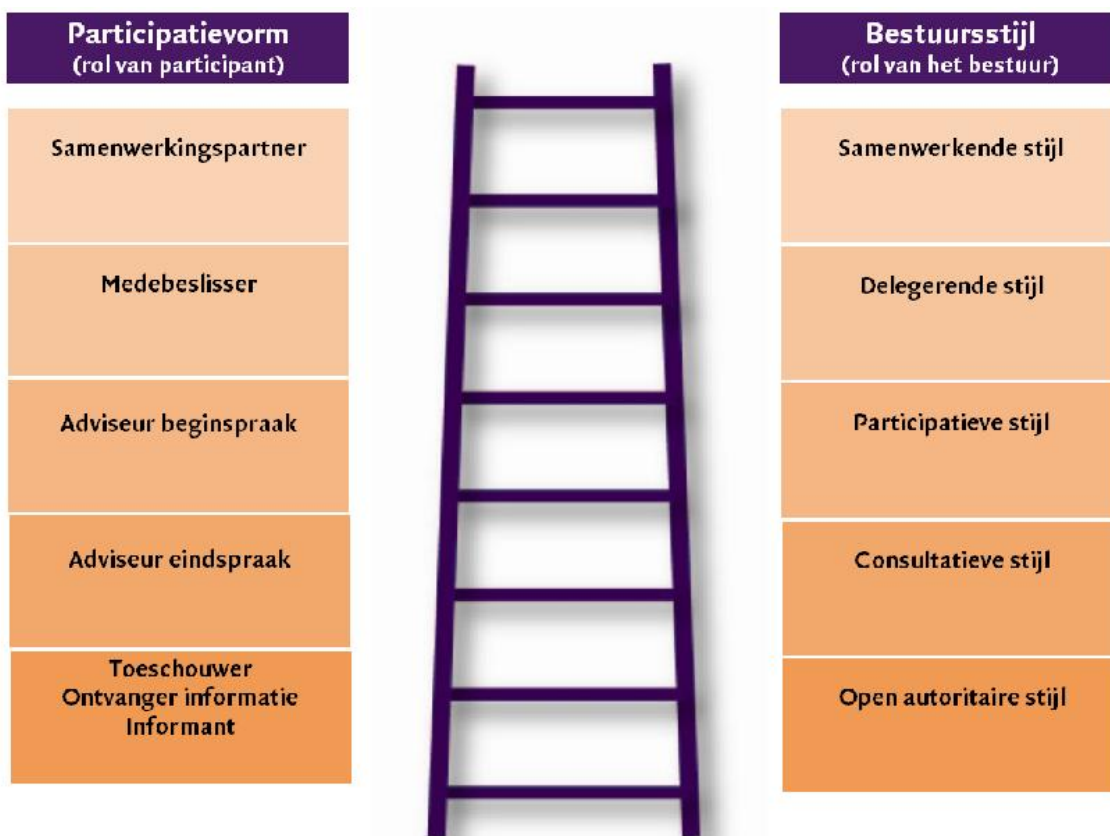
Het is een bestuurlijke keuze hoe sterk we investeren in deze doorontwikkeling; het vraagt ook een weging van extra kosten en opbrengsten. Het basisniveau van participatie ligt op het vlak van

- de verbreding (systematischer alle beleidsterreinen in beeld voor participatie)
- de verdieping (verhogen van het participatieniveau naar coproductie, meebeslissen en zo mogelijk meedoen, te beginnen met kleinschalige experimenten)
- het versterken van het (actief) burgerschap, door ruimte te bieden aan maatschappelijk actieve inwoners die zonnig/ tijdelijk gefaciliteerd en ondersteund kunnen worden. Dit aspect werken we in een raadsvoorstel separaat uit tegen de achtergrond van de integrale wijkaanpak en met inbegrip van noodzakelijke facilitering..

In dit ambitiedocument is verkend hoe we de regelgeving kunnen herijken, gelet op maatschappelijke ontwikkelingen en de Nijmeegse praktijk. Daarnaast is beschreven langs welke lijnen we stappen kunnen zetten bij de doorontwikkeling van participatie en van actief burgerschap. De realisatie van de geformuleerde ambities wordt gemonitord, geëvalueerd en getoetst. Daarbij worden burgers vanzelfsprekend betrokken.

Bijlage: Participatieladder en de toelichting erop

Onderstaande 'participatieladder' geeft de treden aan waarop burgers betrokken kunnen worden bij beleids- en planvorming. Dit moet matchen met de rol en de opstelling die het bestuur voor zichzelf ziet in het proces. (In de tabel worden de opties nader toegelicht.)



(Bron: Pröpper, 2009)

Toelichting bij de participatieladder

Bestuursstijl (rol van het bestuur)	Vorm van participatie (rol participant)	Voorbeelden
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 zondig te overtuigen of te overreden.	Ontvanger informatie	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.
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	Adviseur (eindspraak)	De gemeente heeft een plan opgesteld voor de inrichting van een braakliggend terrein. Omwonenden, belanghebbenden en belangstellenden kunnen op het plan commentaar leveren.

Bestuursstijl (rol van het bestuur)	Vorm van participatie (rol participant)	Voorbeelden
gegeven probleem-omschrijving.		
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.	Adviseur (beginspraak)	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.
Delegerende stijl Het bestuur geeft aan participanten de bevoegdheid om – binnen randvoorwaarden – zélf beslissingen te nemen en ev. uitvoering aan beleid te geven.	Medebeslisser	Een wijkraad krijgt de bevoegdheid om invulling te geven aan een bepaald bedrag om de leefbaarheid van de wijk te vergroten.
Samenwerkende stijl Het bestuur werkt op basis van gelijkwaardigheid met andere partijen samen.	Samenwerkings-partner	Een gezamenlijk bouwplan met projectontwikkelaars, woningbouwcorporaties (publiek private samenwerking). Een gezamenlijk milieubeleid met andere gemeenten, landschapsorganisaties e.d.