

De raad van de gemeente Lelystad

uw brief van 7 februari 2013	uw kenmerk	 ons kenmerk U13-68022	datum 25 FEB. 2013
behandeld door JAM Dekker	algemeen nummer 14 0320	bijlagen	dossiernummer
onderwerp Motie burgerparticipatie.			pr-nummer

Geachte leden van de raad,

Bij de behandeling van de kadernota in 2012 heeft de raad een motie aangenomen waarin hij het college heeft gevraagd:

- hem ter vaststelling een nieuwe kaderstellende visie op burgerparticipatie in relatie tot de nieuwe overheid aan te bieden, waarin:
 - Niet alleen vanuit overheidsperspectief naar participatie wordt gekeken (top-down), maar ook en vooral vanuit het perspectief van burgers zelf (bottom-up);
 - Aan de aanbevelingen van het WRR advies 'Vertrouwen in burgers', voor zover op lokaal niveau toepasbaar, invulling wordt gegeven;
- de conceptvisie van advies te laten voorzien door een of meer onafhankelijke (externe) bewezen experts (kaliber Roel in 't Veld, Pieter Winsemius en Pieter Hilhorst);
- de kosten van dit traject te dekken binnen het budget 'Hervormingen en personele frictie'.

Het college heeft aangegeven in het voorjaar van 2013 aan de raad een concept voor een nieuwe kaderstellende visie op burgerparticipatie in relatie tot de nieuwe overheid te zullen voorleggen. Bij de voorbereiding van deze visie blijkt de motie echter op velerlei manieren te worden opgevat. Wij verwijzen u hierbij naar bijgevoegde notitie.

Ten einde te voorkomen dat onnodig veel ambtelijke capaciteit wordt ingezet voor een product dat niet voldoet aan de wensen van de raad is bij enkele raadsleden van de werkgroep 'bestuurlijke samenwerking' gepolst hoe hiermee verder te gaan. Geconcludeerd is, dat de motie teruggelegd dient te worden bij de raad, om een motie te krijgen dat zodanig helder en eenduidig is geformuleerd, dat deze ook uitgevoerd kan worden. Ons college verzoekt u daarom dit onderwerp – opnieuw – voor de raadsvergadering te agenderen en de motie nader te concretiseren.

Het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,


Ir. N. Versteeg MCM

de burgemeester,


M. Horselenberg

Bewonersparticipatie, Notitie van bevindingen

Motie juli 2012

De gemeenteraad heeft bij de behandeling van de kadernota 2013 een motie aangenomen, waarin hij aangaf dat hij een nieuwe kaderstellende visie over burgerparticipatie in relatie tot de nieuwe overheid wil vaststellen. Uitgangspunten daarbij moeten zijn dat er vooral wordt gekeken vanuit het perspectief van de burger en dat er moet worden aangehaakt bij de aanbevelingen uit het WRR advies ' *Vertrouwen in burgers*', voor zover lokaal toepasbaar. Over de conceptvisie zou aan externe experts advies moeten worden gevraagd. De kosten van dit traject dienen te worden gedekt binnen het budget ' Hervormingen en personele frictie'.

Het college heeft aangegeven een dergelijke visie in het voorjaar van 2013 aan de raad te willen voorleggen.

Interpretatie

Burgerparticipatie zoals de WRR die voorstelt betekent een ingrijpende verandering in het werken en vergt een omdenken bij gemeente, betrokken instanties en burgers. Doorvoering hiervan vergt een hele nieuwe visie van de gemeente op conceptueel niveau. De vraag is of dit de bedoeling is; de motie is breed geformuleerd en roept vragen op als:

- wat is het ambitieniveau van de raad en wat verwacht hij van een nieuwe visie?
- Hoe ziet ' de nieuwe overheid' er in Lelystad uit? Moet er worden aangehaakt bij beantwoording van de vraag ' wat voor gemeente wil Lelystad zijn', zoals die zal worden verwoord in de kerntakendiscussie?
- Is het de bedoeling dat er een nieuwe conceptuele visie komt voor burgerparticipatie in het algemeen of wil de raad nieuwe handvatten voor het betrekken van de burgers bij de uitvoering van concrete taken (ter vervanging van de 'participatieladder' die nu wordt gehanteerd)?
- Het advies van de WRR is van een hoog abstractieniveau en geeft weinig handvatten voor de lagere overheden waarmee in de praktijk kan worden gewerkt. Waar wil de raad precies op aanhaken?
- Is het vertrouwen van de gemeente in de burgers niet groot, of gaat het er eigenlijk om het vertrouwen van de burgers in de overheid te (her)winnen?
- Wie wil de gemeente (nog meer) bereiken. Lelystad doet al veel aan informatieverstrekking (zie de bijlage), maar stakeholders (groepen van inwoners) staan niet bij voorbaat klaar om die tot zich te nemen. Via de sociale media praten ze zelf met hun eigen netwerken over de hele wereld en willen gehoord worden. De gemeente is niet meer middelpunt, maar maakt zelf onderdeel uit van diverse netwerken. Doelgroepen zijn moeilijk te definiëren.

Het ambitieniveau en antwoorden op al deze vragen zijn van belang voor het te volgen traject naar een nieuwe visie. Een conceptuele wijziging is nu eenmaal iets anders en fundamenteeler dan een actualisering van het instrumentarium.

Interviews

Uit interviews met betrokken collegeleden komt naar voren dat er vooral behoefte bestaat aan een nieuw praktisch instrumentarium. De huidige participatieladder dateert van 2003; de ontwikkelingen op met name ICT-gebied zijn sindsdien snel gegaan, waardoor de gekozen middelen niet meer adequaat zijn. De gemeente doet al heel veel aan actieve informatievoorziening aan burgers en instellingen en het betrekken van deze partijen bij de beleidsvoorbereiding, ook met gebruikmaking van de social media. Onderkend wordt, dat dit beter en moderner kan, meer rekening houdend met de mogelijkheden van de moderne middelen. De systematiek (uitgaan van thema's) van de 'participatieladder' kan wel in stand worden gehouden, maar de wijze waarop en de middelen dienen te worden geactualiseerd. Er bestaat geen behoefte aan een uitgebreid onderzoek, maar aan een praktische beleidsnotitie op het gebruik van moderne middelen in relatie tot burgerparticipatie. De verschillende rollen van raad en college dienen daarbij goed in het oog te worden gehouden.

Van de raadsleden zijn de indieners van de motie en de voorzitter van de werkgroep burgerparticipatie geïnterviewd. Daar klinkt een heel divers geluid:

- De raad wil burgerparticipatie geschoeid op een hele nieuwe leest, waarbij bottom up het leidend principe is. De nieuwe visie dient conceptueel heel anders te zijn dan de huidige werkwijze. Dat de overheid zich op steeds meer terreinen terugtrekt en zaken aan de burger overlaat moet daarbij een rol spelen. De overheid moet blijven investeren in het betrekken van de burgers bij beleidsvoorbereiding, vaststelling en uitvoering, maar daarnaast dient de overheid burgernetwerken te ondersteunen waar dat nuttig is in het algemeen belang.

Overheidsparticipatie dus. Gedacht kan worden aan wijkbudgetten, waarover burgers zelf beslissen.

- De raad zegt burgerinitiatieven te willen ondersteunen, maar er zijn allerlei redenen waarom hij ervoor kiest dat toch niet te doen of op de lange baan te schuiven. Verlies van invloed, onzekerheid en de programma's voor de komende raadsverkiezingen maken daarvan onderdeel uit. Het uitgangspunt dat de raad moet weten wat voor overheid Lelystad zou moeten zijn om daarop het participatiebeleid af te stemmen wordt niet gedeeld. Er komt voorlopig geen antwoord op de vraag wat voor gemeente Lelystad wil zijn; een visie daarover valt voorlopig niet uit de takendiscussie te verwachten.
- De gemeente dient de burgers eerder te bereiken. Wat de gemeente wil dient beter in de markt te worden gezet en interessant te worden gemaakt, zodat burgers ook bereid zijn te participeren, bijvoorbeeld het maatschappelijk belang van beleid te benadrukken. Nu gebeurt het te vaak dat burgers achteraf zeggen niet te hebben geweten dat ze konden meepraten. Het is nodig het vertrouwen van de burger terug te winnen, door ze serieus te nemen, naar insprekers tijdens raadsbijeenkomsten terug te koppelen wat er met hun inbreng wordt gedaan, besluiten uit te leggen. Bottom up is belangrijk.

Bij de griffie bestaat de indruk dat de raad weliswaar een hoog ambitieniveau heeft, maar dat het ingewikkeld is daar voor de praktijk handen en voeten aan te geven. Vanuit de takendiscussie werd een antwoord verwacht op wat voor overheid Lelystad wil zijn en wat voor burgerparticipatie daarbij hoort. De takendiscussie wordt niet zo breed opgepakt als aanvankelijk de bedoeling was en het op een andere manier betrekken van burgers wordt lastig nu de programma's voor de gemeenteraadsverkiezingen al in de maak zijn. Het lijkt daarom praktischer te kiezen voor de variant die het college kiest.

Conclusies

Op basis van het voorgaande is de voor de hand liggende conclusie dat er geen eensluidend idee is over hoe de gevraagde visie inhoudelijk moet worden uitgewerkt. En ook is er geen eenduidige beantwoording van de eerder gestelde vragen. Er is wel een duidelijke behoefte aan vernieuwing en het verlaten van de participatieladder. De nota van de WRR is niet het belangrijkste kader dat de raad heeft willen meegeven; wel dat er meer sprake zou moeten zijn van een bottom up benadering. Omdat er geen duidelijk beeld is welke richting we uit zouden moeten gaan met een visie op de burgerparticipatie in Lelystad, kan ervoor worden gekozen om de visie eerst te beperken tot een vernieuwd instrumentarium, dat beter aansluit op de netwerksamenleving en gebruik maakt van moderne middelen. Daarnaast kan worden gekeken of en hoe overheidsparticipatie in burgernetwerken op de lange termijn kan/moet worden bereikt. Dit is echter een te omvangrijk onderwerp om in het voorjaar 2013 gereed te hebben.

Voorstel aanpak

- Met het Presidium af te stemmen of de raad zich kan vinden in een aanpassing van het instrumentarium op de *korte termijn* (voorjaar 2013).
- Het Presidium vragen een keuze te maken tussen een van de drie navolgende varianten:
 - Op basis van hetzelfde onderscheid in soorten projecten als de huidige participatieladder doet, nieuwe instrumenten en vormen van communicatie bedenken en de communicatiepraktijk moderniseren. De huidige participatieladder blijft daarbij als uitgangspunt gehandhaafd en incidenteel wordt er op maat gebruik gemaakt van de op dat moment beschikbare interactieve communicatiemiddelen.
 - Op basis van het huidige onderscheid in projecten (zoals de participatieladder die onderscheidt) kijken welke bestaande burgernetwerken gestimuleerd en gefaciliteerd kunnen worden en als overheid daarvan verder 'de handen aftrekken'. De rollen van college, raad en groepen van inwoners moeten duidelijk weergegeven worden. Er moet worden geïnvesteerd in de inzet van moderne communicatietechnieken om netwerken en initiatieven met elkaar te verbinden.
 - In plaats van uit te gaan van projecten, uitgaan van type sturing (range loopt van 'zelfbestuur door de burger' tot 'van bovenaf opleggen door de overheid') en daar de instrumenten van communicatie bij zetten.
- Vervolgens voor de *lange termijn* een fundamentele herziening van het participatiebeleid op te pakken.
- Bij de aanpassing voor de lange termijn een ambtelijke werkgroep samen te stellen die met het Presidium en een delegatie uit het college een nieuwe visie uitwerkt, uit te gaan van burgerinitiatieven en overheidsparticipatie. Uitgangspunt daarbij is dat alle initiatieven per definitie niet bij de overheid vandaan komt en dat de overheid daar waar dat kan stimuleert en faciliteert. Slechts in zeer specifieke zaken ligt het initiatief bij de gemeente. Als stelregel geldt dat de regie buiten de gemeente ligt en slechts één van de deelnemers in het participatieproces is.

Bijlage 1 (uit de nota Overheidscommunicatie in LelystadNU (okt'11))

Methoden en technieken voor interactieve communicatie

De gemeente Lelystad betreft inwoners vroegtijdig bij gemeentelijke plannen en geeft daarmee uitvoering aan het gemeentelijke participatiebeleid. Bewonersparticipatie is één van de speerpunten uit het collegeakkoord.

Wat is participatie?

Participatie, ook wel interactieve beleidsvorming genoemd, betekent het betrekken van bewoners, organisaties, instellingen of belangengroepen bij beleids- of planvorming op wijk en stedelijk niveau. Participatie kan worden omschreven als:

'Samen met alle betrokkenen komen tot gemeentelijk beleid, dan wel gezamenlijke uitvoering of gezamenlijk beheer, om een probleem aan te pakken binnen vooraf gestelde randvoorwaarden'.

Doel

Participatie kan meerdere doelen dienen. Bijvoorbeeld het vergroten van draagvlak, het betrekken van doelgroepen bij processen, plannen en uitvoering (alle procesdoelen), het verbeteren van de kwaliteit van het product of een combinatie van al deze participatiedoelen.

De gemeente werkt met een participatieladder, waarin onderscheid wordt gemaakt in de bewonersparticipatievormen: informeren, mening vragen, meedenken, meebeslissen, mee-uitvoeren. De participatievorm die per proces of fase van een proces wordt gekozen, is altijd afhankelijk van het doel dat met de participatie wordt beoogd.

1. Huidige vormen van interactieve communicatie

De volgende participatiemiddelen worden momenteel ingezet:

Doel: Informeren d.m.v.

voorlichtingsavond, presentaties, inloopmarkten, open dagen, tentoonstellingen, persberichten, website

Doel: Consulteren (mening vragen) d.m.v.

bewonersbijeenkomst, stadspanel, enquête, wijkschouw

Doel: Meedenken d.m.v.

discussiebijeenkomsten, klankbordgroepen, stadsgesprekken, symposia

Doel: Meebeslissen d.m.v.

klankbordgroepen, samenwerkingsbijeenkomsten, deelname aan projectgroepen, workshops

Doel: Mee-uitvoeren (op wijk/buurniveau in de uitvoeringsfase)

2. Mogelijke vormen van interactieve communicatie

Internet en sociale media bieden nieuwe mogelijkheden om burgers en andere doelgroepen te informeren en mee te laten denken/praten over beleid, plannen en projecten. De tijd is rijp om meer gebruik te maken van deze mogelijkheden.

Lelystad, 26 november 2012

Overzicht van social media en participatiemogelijkheden

Weblog	o.a. informeren, betrekken en interacteren
Twitter	o.a. traffic genereren, informeren en delen
Hyves	o.a. betrekken, interacteren, feedback genereren
Facebook	o.a. betrekken, interacteren, feedback genereren
LinkedIn	o.a. personal branding, netwerk bouwen, onderhouden
Youtube	o.a. betrekken, merk versterken, gevoel overbrengen
Foursquare	o.a. nieuwe personen werven, personen behouden en loyaliteit bevorderen
Slideshare	o.a. leren, positioneren, expertise etaleren
Flickr	o.a. merk versterken en een gevoel overbrengen

Overzicht van digitale participatievormen die ingezet kunnen worden:

- Digitale enquête
- Digitaal debat (onder meer reageren op stellingen, aangeven van prioriteiten): weblogs van burgemeesters en wethouders, actiegroepen op Hyves en Twitter, digitale loketten, discussiefora, buurtwebsites, virtuele steden, etc.
- Online co-creatie (samen aan iets werken)
- Crowd sourcing (kennis vergaren via burgers)
- Open innovatie (ideeënplatform)

Ontwikkeling

E-participatie is in ontwikkeling. Burgerlink heeft het E-participatie Dashboard gelanceerd, dit geeft een overzicht van de groeiende e-participatie in Nederland.