

Datum: 31 mei 2010
Aan: het presidium
Van: dhr. R. de Jonge, Griffie
Onderwerp: Conceptnotitie burgerparticipatie (incl. bijlagen).

Met de onttrekking aan de openbaarheid van het parkeerterrein nabij de Californiëstraat, de voorgenomen herstructurering van de Middenweg en het Julianaplein en de perikelen rondom de invulling van de WMO-participatie is burgerparticipatie hoog op de politieke agenda gekomen. In de aanloop naar de verkiezingen van maart 2010 hebben de meeste politieke partijen aangegeven dat burgerparticipatie in onze gemeente beter gestructureerd en georganiseerd moet worden. Om op korte termijn meer inhoud en structuur te geven aan burgerparticipatie in Den Helder en een nieuwe impuls te geven aan het opstellen van een algemeen beleidskader voor burgerparticipatie is de conceptnotitie burgerparticipatie Den Helder '*Participatie in ontwikkeling*' opgesteld.

In de conceptnotitie wordt een tweesporenbeleid voorgestaan:

1. het treffen van een aantal praktische maatregelen waarmee op korte termijn meer structuur wordt aangebracht in het toepassen van burgerparticipatie en een betere borging in de ambtelijke organisatie wordt bewerkstelligd;
2. het gaandeweg ontwikkelen van een algemeen beleidskader voor burgerparticipatie, mede gebaseerd op ervaringen die worden opgedaan met een aantal te benoemen 'pilots'.

Uw presidium wordt thans voorgesteld in te stemmen met de volgende processtappen:

1. het voornemen uit te spreken de conceptnotitie burgerparticipatie Den Helder '*Participatie in ontwikkeling*' na het zomerreces van 2010 ter bespreking en vervolgens ter vaststelling aan de raad aan te bieden;
2. de conceptnotitie, gedateerd 7 juni 2010, aan het college van burgemeester en wethouders te zenden met het verzoek uiterlijk in augustus 2010 een reactie te geven, zodat deze kan worden betrokken bij de verdere behandeling.

Concept- Notitie burgerparticipatie Den Helder *'Participatie in ontwikkeling'*

1.1 Aanleiding

Burgerparticipatie verrijkt de bestuurlijke afweging, stroomlijnt het besluitvormingsproces en garandeert meer begrip en draagvlak. Maar dan moet het wel goed gebeuren. Succesvolle burgerparticipatie vraagt om een integrale aanpak, maatwerk en een samenspel van bestuurders, ambtenaren en publiek. Het betrekken van publiek gebeurt meer dan eens te laat of maar een beetje. De algemene roloppvatting is toch nog steeds dat bestuurders weten wat ze willen, ambtenaren over alle kennis beschikken en burgers vooral denken vanuit hun eigen belang. Dus wordt het ei eerst uitgedroogd tot hij glimt en van goud is en mogen mensen vervolgens reageren. En vervolgens is het maar de vraag of ze terughoren wat met hun reactie is gebeurd.

Succesvolle publieksparticipatie vereist een samenspel tussen bestuurders, ambtenaren en politiek. Publieksparticipatie heeft alleen maar zin wanneer bestuurders het nut zien, ambtenaren het proces vakkundig regisseren en het publiek effectief meedenkt. Samen dus. Zodat de bestuurlijke motivatie voor een plan rijker wordt, het proces helder en gestroomlijnd verloopt en het publiek snapt waarom afwegingen worden gemaakt. Aan de andere kant is het goed te beseffen dat een goede publieksparticipatie niet garant staat voor een breed gedragen tevredenheid over het resultaat. In geval van belangentegenstellingen dienen nu eenmaal afwegingen te worden gemaakt en raken mensen teleurgesteld. Het is dan van belang tijdig en helder aan betrokkenen aan te geven welke belangenafwegingen hebben geleid tot het uiteindelijke resultaat. De toepassing van burgerparticipatie vereist dus zorgvuldigheid op het gebied van de inhoud en het proces.

Met de onttrekking aan de openbaarheid van het parkeerterrein nabij de Californiëstraat voor nieuwbouwplannen, de voorgenomen herstructurering van de Middenweg en het Julianaplein en de perikelen rondom de invulling van de WMO-participatie is burgerparticipatie in onze gemeente hoog op de politieke agenda gekomen. In de aanloop naar de verkiezingen van maart 2010 hebben de meeste politieke partijen voorts aangegeven dat burgerparticipatie in onze gemeente beter gestructureerd en georganiseerd moet worden.

De start van een nieuwe bestuurlijke periode is daarom een goed moment meer inhoud en structuur te geven aan de participatie in Den Helder en een nieuwe impuls te geven aan het opstellen van een algemeen beleidskader voor burgerparticipatie. Deze notitie geeft hiervoor de aanzet.

1.2 Inleiding

De gemeente Den Helder past in praktijk vele vormen van burgerparticipatie toe. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de wijkplatforms (onder voorzitterschap van burgers) waarin bewonersorganisaties, wijkcommissies, professionele instellingen en individuele burgers participeren. Maar ook aan de totstandkoming van de structuurvisie Julianadorp, de herinrichting van de openbare, het convenant Wijkaanpak Plus met Woningenrichting Den Helder, het beheer van Duinbrink, parkeren in de binnenstad en de periferie, klantenpanels met de politie, de ontwikkeling van wijkveiligheidsplannen, herstructurering van de sportsubsidiëring, de WMO, enzovoorts.

Het signaal is ook niet dat er meer aan burgerparticipatie moet worden gedaan, maar dat het beter georganiseerd moet worden. Daarmee wordt bedoeld op een tijdige en correcte toepassing van het instrument alsmede de borging ervan in de gemeentelijke organisatie (ambtelijke en bestuurlijke cultuur, interne samenwerking, beleids- en beheerprocessen, communicatie, etc.).

Naast de concrete toepassingen in de praktijk zijn er ook pogingen ondernomen om tot een algemeen beleidskader voor burgerparticipatie te komen.

In april 2008 is een eerste aanzet gemaakt voor een startnotitie burgerparticipatie. De concept-startnotitie is gepubliceerd en verspreid onder maatschappelijke organisaties en instellingen waarbij de gelegenheid is geboden tot het kenbaar maken van ideeën en op- en aanmerkingen.

Er zijn 15 reacties binnen gekomen, afkomstig van verschillende organisaties, werkgroepen, raadsfracties en uit de gemeentelijke organisatie zelf. De kern van deze reacties is in een overzicht (van augustus 2008) opgenomen.

Het college van burgemeester en wethouders heeft vervolgens naar aanleiding van de aard en inhoud van deze reacties in september 2008 (raadsinformatiebrief Nr. 81) aangegeven de concept-startnotitie niet te gaan herschrijven, maar in plaats daarvan een nieuw traject te starten met een drietal sporen:

- I het instellen van een projectgroep burgerparticipatie voor het opstellen van integraal beleid ten aanzien van burgerparticipatie;
- II het vormen van een WMO-participatieraad;
- III het actualiseren van de inspraakverordening.

Spoor I

De voorgenomen projectgroep burgerparticipatie is nimmer opgestart en de ontwikkeling van een algemeen beleidskader voor burgerparticipatie is daarmee gestagneerd. Er zijn wel lokale initiatieven geweest die kunnen worden betrokken bij een algemeen beleidskader:

- a. Het participatieplatform Nieuw Den Helder heeft in december 2008 een inventarisatie gemaakt vanuit bewonersperspectief;
- b. De fractie van D66 heeft in maart 2009 een 'tienpuntenplan voor burgerparticipatie' ingebracht;
- c. Burgemeester Vriesman heeft in december 2009 voor de aanpak van burgerparticipatie een open brief aan de gemeenteraad gestuurd waarin wordt voorgesteld een brede commissie samen te stellen die de eerste uitgangspunten gaat opschrijven.

Spoor II en spoor III

Met de raadsinformatiebrieven Nr. 105 (2008) en 115 (2008) heeft het college van burgemeester en wethouders de raad geïnformeerd over het WMO-platform en het WMO-participatiemodel.

Het actualiseren van de inspraakverordening heeft in 2009 zijn beslag gekregen door de vaststelling van een nieuwe inspraakverordening door de raad op 12 oktober 2009 (RB09.0098).

Met deze notitie wordt beoogd

1. een bestuurlijke discussie over de 'ins and outs' van burgerparticipatie op gang te brengen;
2. burgerparticipatie in praktische zin op korte termijn te verbeteren.
3. nadere afspraken te maken over de ontwikkeling van een algemeen beleidskader voor Burgerparticipatie.

Leeswijzer

In § 2 zijn uitgangspunten en regels opgenomen die gebruikt kunnen worden voor de uitvoering in de praktijk en de ontwikkeling van een algemeen beleidskader;

In § 3 wordt ingegaan op de inhoud, het proces en de organisatie met betrekking tot burgerparticipatie;

In § 4 worden praktische voorstellen gedaan waarmee direct een aanvang kan worden gemaakt;

In § 5 is aangegeven welke aspecten dienen te worden uitgewerkt in een algemeen beleidskader en

In § 6 en § 7 wordt ingegaan op respectievelijk de wettelijke kaders en de uitvoering.

Aan deze notitie zijn drie bijlagen gevoegd:

- | | |
|-----------|--|
| Bijlage 1 | betreft een overzicht van lokale publicaties ten aanzien van burgerparticipatie met een aantal lokale voorbeelden. |
| Bijlage 2 | betreft een overzicht van overige publicaties, voorbeelden van andere gemeenten en een aantal interessante websites. |
| Bijlage 3 | geeft een overzicht van landelijke ontwikkelingen met betrekking tot burgerparticipatie. |

2.1 Niet opnieuw het wiel uitvinden.

De gemeenteraad heeft nog geen algemeen beleidskader vastgesteld. Maar dat neemt niet weg dat er natuurlijk gebruik kan worden gemaakt van uitgangspunten en spelregels die reeds door andere instanties zijn gepubliceerd. Een aantal voorbeelden hiervan:

Het kabinet heeft vijf uitgangspunten voor passende publieksparticipatie vastgesteld:

1. *Participatie staat ten dienste van besluitvorming;*
2. *Maatwerk in participatievormen;*
3. *Goed samenspel van bestuurders, ambtenaren en publiek;*
4. *Juiste houding, competenties en kennis;*
5. *Heldere en betrouwbare communicatie.*

De interdepartementale Werkgroep **Inspraak** onder leiding van professor Pieter Tops heeft in april 2006 een advies uitgebracht "Inspraak nieuwe stijl: maatwerk". Onderdeel van dit advies is een bijlage 'Gedragscode Inspraak Nieuwe Stijl'. In deze gedragscode staan de (10) principes van goed consulteren:

1. *Bepaal wie eindverantwoordelijk is en committeer deze aan het proces;*
2. *Maak vooraf een procesplan en publiceer dit;*
3. *Ken en mobiliseer alle belanghebbenden;*
4. *Organiseer kennis;*
5. *Wees een geloofwaardige gesprekspartner;*
6. *Communiceer helder, op het juiste moment en modern;*
7. *Wees helder over de verschillende rollen en over wat gebeurt met de resultaten;*
8. *Eisen stellen mag;*
9. *Leg verantwoording af;*
10. *Doe geen consultatie om de consultatie.*

De **Nationale ombudsman** heeft onderzoek gedaan naar de manier waarop behoorlijke burgerparticipatie eruit hoort te zien. Bijzonder is dat daarbij burgerparticipatie belicht is vanuit het perspectief van de burger. De resultaten van het onderzoek staan in het rapport "*We gooien het de inspraak in*" (2009/180).

Op basis van het onderzoek heeft de ombudsman met gemeenten 10 spelregels opgesteld voor behoorlijke burgerparticipatie. Deze spelregels laten zien waar gemeenten zich aan zouden moeten houden en wat burgers mogen verwachten.

1. *De gemeente weegt gemotiveerd af of, en zo ja, op welke wijze burgers betrokken worden bij beleids- en besluitvorming;*
2. *De gemeente maakt burgerparticipatie in beginsel een vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject;*
3. *De gemeente weegt zorgvuldig af of het beperken van participatie noodzakelijk is op grond van het algemeen belang;*
4. *De gemeente bepaalt voordat ze van start gaat met een participatietraject welke rol de burger krijgt;*
5. *De gemeente zorgt ervoor dat het participatieproces zorgvuldig wordt vormgegeven;*
6. *De gemeente laat in het contact met de burgers in het kader van burgerparticipatie in woord en daad merken geïnteresseerd te zijn in dat wat burgers naar voren brengen;*
7. *De gemeente weegt de inbreng van burgers in het kader van burgerparticipatie daadwerkelijk mee in het uiteindelijke besluit;*
8. *De gemeente levert extra inspanning om mensen erbij te betrekken die niet uit zichzelf deelnemen;*
9. *De gemeente informeert belanghebbenden volledig en tijdig over hetgeen bij de participatie voorligt en over de wijze waarop het proces vorm krijgt;*
10. *De gemeente informeert de burgers ook gedurende het participatietraject regelmatig.*

Het ministerie van VROM heeft een 'Stappenplan voor burgerparticipatie' gepresenteerd. In een informatieblad is overzichtelijk weergegeven welke (5) stappen dienen te worden doorlopen voordat je met burgerparticipatie aan de slag kunt.

D66 Den Helder heeft in 2009 een 10-puntenplan gepresenteerd aan de leden van de raad en het college van burgemeester en wethouders. Met het 10-puntenplan, getiteld "Het venijn zit in de start" wil de partij de verhouding tussen burgers en de gemeente verandert van 'informereren' naar 'mee denken' en 'mee beslissen'.

Aanbevolen wordt deze regels te betrekken bij de uitvoering van burgerparticipatie in de praktijk en de ontwikkeling van een algemeen beleidskader burgerparticipatie.

2.2 Gebruik van burgerpanels

In diverse gemeenten is ervaring opgedaan met burgerpanels of vormen daarvan (ook wel digipanel, burgerjury, burgerforum of burgeradvieskring genoemd). Zo wordt in de gemeente Rotterdam in diverse vormen gebruik gemaakt van burgerpanels, zoals

- * een ondernemerspanel.
Dit panel wordt enkele malen per jaar geïnterviewd over regelgeving en vergunningen, het ondernemersklimaat en de gemeentelijke dienstverlening.
- * wijkschouwen, wijkpanels en bewonerspanels.
Allerlei vormen van 'doe-inspraak' waarbij de burger medeverantwoordelijk wordt gemaakt voor de leefbaarheid in de eigen buurt (voorbeeld deelgemeente Feijenoord).

In het kader van het Actieprogramma Lokaal bestuur zijn proeftuinen 'Van burgerpanel tot burgerbestuur' uitgevoerd in de gemeente Rotterdam, Zeist en Ridderkerk.

Het Rotterdamse panel bestaat sinds 2006 en bestaat uit 30 personen die ondersteund worden door Sonor, de Rotterdamse organisatie voor opbouwwerk. De panelleden worden niet geworven naar representativiteit - men streeft wel naar diversiteit - maar in de eerste plaats voor hun 'hart voor Rotterdam'.

Het Zeister panel bestaat uit ca. 1.200 mensen die zes keer per jaar een internetenquête krijgen voorgelegd. Hier worden de deelnemers wel geselecteerd op hun afspiegeling van de bevolking. Potentiële deelnemers kunnen zich aanmelden op de website van de gemeente.

De resultaten van deze proeftuinen zijn te raadplegen op de websites van Rotterdam en Zeist.

Aanbevolen wordt de resultaten van de proeftuinen in het kader van het project 'In actie met de burger' (zie bijlage 3) en de praktijkervaringen met burgerpanels te betrekken bij de nog aan te wijzen 'pilots' (zie hoofdstuk 4).

3. Inhoud, proces en organisatie

Niet alle onderwerpen lenen zich voor burgerparticipatie. Om burgerparticipatie als instrument op een succesvolle wijze te kunnen inzetten, dient aan een aantal inhoudelijke randvoorwaarden te worden voldaan:

1. er moet sprake zijn van een **geschikte problematiek**;
2. er moet **beleidsruimte** zijn;
3. goede **communicatie**.

Dit houdt in dat bij de keuze voor de toepassing daarvan rekening moet worden gehouden met het onderwerp, de fase waarin het beleidsproces zich bevindt en de beleidsruimte.

Ad. 1 Geschikte problematiek.

Het is op voorhand lastig te definiëren welke situaties geschikt zijn voor de inzet van burgerparticipatie. Dit aspect dient nader uitgewerkt te worden in het nog op te stellen algemeen beleidskader.

Ad. 2 Beleidsruimte.

Voorafgaand aan de toepassing van participatie dient helderheid te bestaan over de 'speelruimte' en de grenzen voor de interactie tussen het bestuur en de inwoners. Bij aanvang van het beleidsproces dient helder te worden aangegeven wat het karakter is van de participatie (mee voorbereiden, adviseren, mee beslissen, etc.). Hierbij dient tevens de relatie met de formele inspraakprocedure te worden aangegeven.

Ad. 3 Communicatie.

Een goede communicatie is van essentieel belang voor het welslagen van participatietrajecten. Het gaat over de wijze waarop de participanten worden benaderd (tijdstip, toonzetting, etc.), het moment van communiceren (vroegtijdig, meerdere malen, etc.), de wijze van communiceren tijdens het proces (open, constructief, begrijpelijk, etc.) en het terugkoppelen van de resultaten naar de participanten (motiveren van besluiten).

Als mensen het gevoel hebben dat ze niet worden betrokken, gaat de discussie niet over de inhoud maar over het proces. Als het proces niet goed op orde is, ontstaat er een negatief gevoel. Het doel van participatie is ook om helderheid aan de inwoners te verschaffen. Dat kan ook betekenen dat duidelijk wordt gemaakt dat zij ergens niet over gaan. Daarover moeten vooraf heldere afspraken worden gemaakt.

Over de wijze van borging van participatie in de organisatie bestaan in den lande verschillende opvattingen, die grofweg in drie categorieën in te delen zijn:

- a. Burgerparticipatie dient te worden vastgelegd in een aparte **participatieverordening**. Hierbij wordt gekozen voor een formele vastlegging van de afspraken, waarbij derden een beroep kunnen doen op 'rechten' en bestuurlijk verantwoordelijken ter verantwoording kunnen worden geroepen bij niet naleving van de afspraken.
- b. Burgerparticipatie dient geïntegreerd te worden in de **beleidscyclus**; Insteek hierbij is dat er in de ambtelijke organisatie voorwaarden worden gecreëerd waarbij gewenste participatie in een vroegtijdig stadium wordt onderkend en wordt meegenomen in het gehele voorbereidingsproces. De verankering vindt plaats in werkprocedures en -afspraken.
- c. Burgerparticipatie dient tot uitdrukking te komen in een **open houding**, zowel extern als intern. Houding en gedrag van alle betrokkenen bij een beleidscyclus is de belangrijkste succesfactor voor het welslagen van participatie. Houding en gedrag naar burgers, organisaties maar ook naar de gemeentelijke afdelingen onderling. Verankering vindt plaats in de organisatievisie, opleidingen, werkafspraken, etc.

Volgens de directeur projectdirectie Sneller & Beter¹, de heer Donné Slangen, zijn er drie factoren cruciaal om de aanpak van Sneller & Beter tot een succes te maken:

1. het belang van betrokken bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgevers; Bestuurders moeten zich meer laten zien bij het voortraject. De startbeslissing dwingt bestuurders om al in het begin kleur te bekennen en zich te committeren aan het vervolgtraject. Dat is het moment waarop ruimtelijk, financieel en programmatisch de kaders worden vastgesteld waarbinnen gewerkt gaat worden. Daarbij wordt ook expliciet gemaakt en vastgelegd hoe het proces ingericht zal worden.
2. competente projectmanagers; Projectleiders zijn veelal nog getraind in de oude aanpak die gebaseerd is op een onderbouwing met feiten. Voor projectmanagers betekent de nieuwe aanpak onder andere dat zij moeten kunnen omgaan met onzekerheden bij modellen en berekeningen.
3. het met elkaar verbinden van de verschillende onderdelen van de interne organisatie. De heer Slangen geeft daarmee aan dat het niet alleen maar gaat om het bedenken van structuren en modellen, maar ook dat bestuurders en de ambtelijke organisatie deze nieuwe denk- en werkwijze eigen dienen te maken.

Aanbevolen wordt de verschillende benaderingswijzen nader uit te werken bij de ontwikkeling van een algemeen beleidskader burgerparticipatie en de borging van burgerparticipatie in de organisatie.

¹ In opdracht van het Ministerie van VROM

4. Korte termijn maatregelen.

Zoals in de inleiding is weergegeven wordt burgerparticipatie al op diverse terreinen toegepast. Desalniettemin kunnen er op korte termijn maatregelen worden genomen om de participatie beter inhoud te geven en te structureren. Voor deze maatregelen hoeft niet te worden gewacht op de formele vaststelling van een algemeen beleidskader.

De volgende maatregelen worden aanbevolen:

A het benoemen van lokale pilotprojecten.

In het kader van de pilots dient ervaring te worden opgedaan met de verschillende vormen en nadere structurering van burgerparticipatie. De raad dient bij de keuze van de pilots én de uitvoering te worden betrokken zodat raadsleden ook meer zicht hebben op het proces, de discussies, de gemaakte keuzes, etc. De pilots dienen voorts door het college van burgemeester en wethouders te worden gemonitord en geëvalueerd. De leermomenten dienen te worden betrokken bij de vorming van een algemeen beleidskader.

B het instellen van een ambtelijke werkgroep.

Voor de verdere ontwikkeling van burgerparticipatie en het stimuleren van de organisatie wordt aanbevolen een afdelingsoverstijgende werkgroep in te stellen onder aanvoering van de directie. De wijkmanagers en bureau communicatie dienen in deze werkgroep te zijn vertegenwoordigd. Borging van burgerparticipatie in de organisatie (o.a. met opleidingen) is een belangrijk aandachtspunt voor deze werkgroep.

C het borgen van burgerparticipatie in de beleidsprocessen.

Het is van belang bij de aanvang van belangrijke beleidsprocessen concrete afspraken te maken over de inzet van burgerparticipatie. Bij deze afspraken dienen de portefeuillehouders, de verantwoordelijke managers, de projectleiders, de beleidsmedewerkers en de afdeling communicatie te worden betrokken. Aanbevolen wordt dit aspect op te nemen in het format voor college-adviezen.

D het aanpassen van het format voor raadvorstellen waarbij een apart kopje 'Participatie' wordt opgenomen.

In het raadsvoorstel dient te worden aangegeven wie, wanneer betrokken is in het voorbereidingstraject en wat daarvan het resultaat is geweest. Ook dient te worden aangegeven wanneer en op welke wijze de besluitvorming wordt teruggekoppeld naar betrokkenen.

E het periodiek informeren van de raad over de ontwikkeling van burgerparticipatie en bereikte resultaten;

Aanbevolen wordt gebruik te maken van de reguliere planning en controlinstrumenten danwel de raadsinformatiebrieven.

F het organiseren van gezamenlijke wijkbezoeken.

Doel van werkbezoeken is te vernemen wat er leeft en speelt in de wijk en wat de gemeente hierbij zou kunnen betekenen. De raad en het college van burgemeester en wethouders hebben beide voorgenomen werkbezoeken te doen. Aangezien de raad en het college hierbij een gezamenlijk belang hebben, is het wenselijk de wijkbezoeken in gezamenlijkheid te doen.

5. Algemeen beleidskader burgerparticipatie.

Met een algemeen beleidskader burgerparticipatie wordt beoogd algemeen gemeentelijk beleid te formuleren voor burgerparticipatie waarbij antwoord wordt gegeven op de volgende vragen:

I Wat verstaan we onder burgerparticipatie?

Er wordt een definitie van het begrip burgerparticipatie gegeven met een inventarisatie van de diverse vormen.

II Wie zet wanneer het instrument burgerparticipatie in?

Er worden criteria en randvoorwaarden opgesteld die gebruikt worden bij de bepaling wie wanneer welke vorm van burgerparticipatie inzet.

III Hoe moeten we het instrument burgerparticipatie inzetten?

Er worden richtlijnen en een instrumentarium ontwikkeld, waaronder een stramien voor een structurele aanpak, een overzicht van mogelijk in te zetten participatiemiddelen en een stramien voor de organisatie van burgerparticipatietrajecten.

Daarbij dient bovendien ingegaan te worden op de volgende aspecten:

- a. Doelstelling burgerparticipatie;
- b. Kansen en risico's van burgerparticipatie;
- c. Spelregels burgerparticipatie;
- d. Vormen van burgerparticipatie (participatieladder);
- e. Communicatievormen;
- f. Gesprekspartners versus legitimatie;
- g. Burgerparticipatie versus inspraak;
- h. Burgerparticipatie versus interactieve beleidsvorming;
- i. Rol van de raad, het college en de burgemeester;
- j. Burgerparticipatie in Den Helder (incl. concrete voorbeelden);
- k. Organisatie en middelen;
- l. Implementatie en borging in de organisatie;
- m. Mogelijke pilotprojecten.

Het is niet de bedoeling unieke participatiestructuren te bedenken voor specifieke beleidsterreinen (WMO, herstructureringsprojecten, wijkbeheer, etc.). Het moet wel mogelijk zijn aan de hand van de beleidsnota Burgerparticipatie en het daarbij behorende instrumentarium per project een verantwoorde keuze te kunnen maken tussen de verschillende opties.

Bij de voorbereiding hiervan kan gebruik worden gemaakt van de reeds beschikbare documenten (onder verwijzing naar de bijlagen behorende bij deze notitie) en de ervaringen met de nog aan te wijzen 'pilots'.

6. Wettelijke kaders

Artikel 150, gemeentewet

Lid 1: De raad stelt een verordening vast waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken.

Lid 2: De in het eerste lid bedoelde inspraak wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, voor zover in de verordening niet anders is bepaald.

Op grond van dit artikel heeft de gemeenteraad op 12 oktober 2009 een algemene inspraakverordening vastgesteld.

Artikel 170, lid 1c en lid 2b, gemeentewet

De burgemeester ziet toe op de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie.

De burgemeester brengt voorts jaarlijks een burgerjaarsverslag uit, waarin hij in ieder geval rapporteert over zijn bevindingen over de kwaliteit van deze procedures. Dit biedt de raad de mogelijkheid oplossingen aan te dragen voor tekortkomingen in de participatieprocedures als zodanig.

Deze rapportage laat overigens onverlet dat wethouders ten aanzien van de onderwerpen waarop de verschillende participatieprocedures betrekking hebben, een primaire inhoudelijke verantwoordelijkheid hebben.

Artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht.

Afdeling 3.2 gaat over zorgvuldigheid en belangenafweging.

In artikel 3.2 is aangegeven dat het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaart bij de voorbereiding van een besluit.

Artikel 3.4 gaat over belangenafweging en evenredigheid.

Op diverse beleidsterreinen bestaan voorts specifieke wettelijke kaders. Bijvoorbeeld de artikelen 11 en 12 van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Bij de nadere uitwerking van de burgerparticipatie dient hierbij uiteraard rekening te worden gehouden.

7. Uitvoering / Planning.

De raad is opdrachtgever, het college van burgemeester en wethouders is opdrachtnemer.

Gelet op het sectoroverschrijdende karakter van het onderwerp en bepaalde in artikel 170 van de gemeentewet, is de burgemeester de primair verantwoordelijke portefeuillehouder.

Den Helder, 31 mei 2010.

Bijlage 1, behorende bij de startnotitie Burgerparticipatie

Reeds verschenen publicaties in Den Helder betreffende burgerparticipatie.

- * Raadsinformatiebrief 12 (2010), 12 januari 2010, betreffende de reconstructie van de Middenweg.
- * Raadsinformatiebrief 127 (2009), 7 december 2009, betreffende inspraak / burgerparticipatie.
- * Inspraakverordening gemeente Den Helder, vastgesteld op 12 oktober 2009.
- * Notitie van D66 "Het venijn zit in de start, een tienpuntenplan voor burgerparticipatie in Den Helder" (besproken in de commissie MO van 2 maart 2009).
- * Nota van het Participatieplatform Nieuw Den Helder, december 2008, getiteld "Goed burgerschap is het wezen van de democratie; inventarisatie van de sector welzijn in relatie met participatie in de wijk Nieuw Den Helder";
- * Raadsinformatiebrief 115 (2008), 23 december 2008, betreffende de vormgeving van Wmo-participatie, rapportage II
- * Raadsinformatiebrief 105 (2008), 25 november 2008, betreffende de vormgeving van Wmo-participatie, rapportage I
- * Zesde voortgangsrapportage Wijkgericht Werken , oktober 2008.
- * Raadsinformatiebrief 81 (2008), 23 september 2008, betreffende de concept-Startnotitie Burgerparticipatie;
- * Overzicht reacties startnotitie burgerparticipatie, augustus 2008
- * Concept startnotitie burgerparticipatie, april 2008
- * Notitie 'Burgerparticipatie Uitwerkingsplan Stadshart' van Zeestad CV/BV i.o., 30 maart 2007
- * Programma Wijkgericht Werken 2007-2010 "Op volle kracht"
- * Notitie 'Van advies naar interactie, consultatie en participatie' vastgesteld door het college van B&W op 10 januari 2006
- * Concept Leidraad voor interactief werken 'zo pakken we het aan', februari 2006
- * Raadsinformatiebrief 11 (2006), 21 februari 2006, betreffende interactieve beleidsvorming
- * Raadsinformatiebrief 39 (2006), 27 juni 2006, betreffende de wijziging van de adviesradenstructuur.

Lokale voorbeelden van burgerparticipatie (niet limitatief)

- > Structuurvisie Julianadorp;
- > Convenant Wijkaanpak-plus met Woningstichting Den Helder;
- > Beheerstichting Duinbrink;
- > Buurtvriendenproject Nieuw Den Helder;
- > Wijkactieplannen, wijkcoördinatieteams, buurtbeheerteams;
- > Wijkveiligheidsplan Visbuurt;
- > Leefbaarheidsaanpak Doorzwin
- > Wijkarrangementen in De Schooten en Nieuw Den Helder
- > Project kinderen Anders Naar School (KANS);
- > Wijkmanifestaties;
- > Optuindagen, pluimuitreikingen

Bijlage 2, behorende bij de startnotitie Burgerparticipatie

Overige publicaties betreffende burgerparticipatie en voorbeelden van andere gemeenten.

Publicaties

- * Nieuwsbrieven 1 t/m 12 van Actieprogramma lokaal bestuur (project VNG + BZK)
- * Een open brief van het IPP aan alle gemeenten, getiteld 'Vertrouwen in burgers, bouwstenen voor burgerparticipatie in uw gemeente', maart 2010.
- * Factsheet Burgerparticipatie van de VNG, februari 2010.
- * Open, een publicatie van de Projectdirectie Sneller en Beter van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer, februari 2010.
- * 'In actie', een jaar leren en experimenteren samenwerken met burgers, januari 2010.
- * Internationaal protocol voor het recht op participatie, november 2009.
- * Rapport van de nationale ombudsman, september 2009, "We gooien het de inspraak in; onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie. Inclusief een participatiewijzer: Tien spelregels voor behoorlijk omgaan met inbreng en inspraak van burgers.
- * Code Publieksparticipatie Sneller en Beter + bijsluiter, augustus 2009, opgesteld door Centrum Publieksparticipatie.
- * De Nederlandse code voor goed openbaar bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken, juni 2009.
- * 'Passende publieksparticipatie leidt tot betere besluitvorming, eindrapport Inspraak Nieuwe Stijl", september 2008. Vervolg op kabinetsstandpunt Inspraak Nieuwe Stijl (INS), Tweede kamer 2005-2006, 29 385, nr. 7
- * 'Wanneer Werkt Participatie, een onderzoek bij de gemeenten Dordrecht en Leiden naar de effectiviteit van burgerparticipatie en inspraak, Partners en Pröpper, juli 2006.
- * Inspraak nieuwe stijl: maatwerk, interdepartementale werkgroep onder leiding van professor Pieter Tops, april 2006.
- * Stappenplan voor burgerparticipatie, Ministerie van VROM (www.VROM.nl)
- * De Participatieladder en bestuursstijlen (www.participatieplaza.nl)
- * 'De participatie-alchemist, op zoek naar een bezielded participatie strategie', opgesteld door M. de Haan, V. Schipper en A. Snijders in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- * Checklist Publieksparticipatie voor gemeenten, Schuttelaar & Partners.

Websites

www.inactiemetburgers.nl
www.actieprogrammalookaalbestuur.nl
www.bureauklb.nl
www.vng.nl/burgerparticipatie
www.centrumpp.nl
www.participatieplaza.nl
www.publiek-politiek.nl
www.actiefburgerschap.nl van Evelien Tonkens (bijzonder hoogleraar actief burgerschap aan de Universiteit van Amsterdam).

Voorbeelden andere gemeenten

- * Startnotitie burgerparticipatie en beleidsnotitie burgerparticipatie gemeente Eemsmond;
- * Nota Burgerparticipatie gemeenten Rotterdam, Roermond, Velsen, Gennep en Ouderkerk aan de amstel. ;
- * Leidraad voor Burgerparticipatie gemeente Gennep;
- * Onderzoek communicatiebeleid 'Communiceren en participeren vanaf het eerste kwartier', Rekenkamercommissie Sneek.

Bijlage 3, behorende bij de notitie Burgerparticipatie

Landelijke ontwikkelingen.

'Burgerparticipatie wacht op kabinet. Omvangrijke initiatieven om de burger meer bij het bestuur te betrekken, worden minstens een half jaar bevroren. De Tweede Kamer vindt de burgerparticipatie te controversieel. Gemeenten en provincies hoeven hun eigen plannen niet te bevriezen, maar het Rijk doet niets om de participatie van burgers te vergroten, totdat er een nieuw kabinet is aangetreden.', aldus Binnenlands Bestuur op 15 maart 2010.'

In 2006 adviseerde werkgroep Inspraak het kabinet over vernieuwing van de inspraak. Hoe kan het publiek effectief betrokken worden bij ruimtelijk-economische plannen en projecten? Het advies "Inspraak Nieuwe Stijl (INS): maatwerk", is door het kabinet vastgesteld als voorgenomen kabinetsbeleid. Onderdeel van het advies is een Gedragscode Inspraak Nieuwe Stijl. In deze gedragscode staan de principes van goed consulteren. Deze principes zijn noodzakelijke voorwaarden voor een succesvolle consultatie. Hiervoor is het van belang consultatie op maat in te vullen, waarbij gebruik kan worden gemaakt van een kennisbank en professionele ondersteuning.

De denkrichting is beproefd in een aantal projecten. De praktijkervaringen zijn vervolgens uitgewerkt in een vijftal uitgangspunten van passende publieksparticipatie:

1. Participatie ten dienste van de besluitvorming;
2. Goed samenspel van bestuurders en beleidsmakers;
3. Maatwerk in participatievormen;
4. Juiste houding, competentie en kennis;
5. Heldere en betrouwbare communicatie.

Passende publieksparticipatie loont, is de conclusie. Het resultaat is: beter bruikbare inbreng, meer doorwerking van de inbreng, meer tevredenheid over het proces, meer draagvlak voor uiteindelijke besluiten en geen vertraging. Kortom: betere besluitvorming.

In de Code Publieksparticipatie Sneller & Beter zijn deze uitgangspunten vertaald naar concrete spelregels.

In 2008 en 2009 hebben het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) het programma 'In actie met burgers!' (IAMB!) opgezet en uitgevoerd. De doelstelling van IAMB! is het verkleinen van de afstand tussen de burger en bestuur door ondersteuning te bieden aan alle spelers in het lokale bestuur in hun relatie met burgers. Daartoe zijn (17) proeftuinen en (12) experimenten op het gebied van burgerinitiatieven en interactieve beleidsvorming op lokaal niveau op poten gezet en ondersteund. Aan het project hebben 98 Nederlandse gemeenten en 1 Belgische gemeente deelgenomen. De gemeente Den Helder heeft meegedaan aan de proeftuin "communicatie en burgerparticipatie"².

De proeftuinen hebben een 'oogst' aan kennis en ervaring opgeleverd. Met producties die ook bruikbaar zijn voor andere gemeenten in de vorm van checklists, handreikingen en beschrijvingen van ervaringen. Deze en alle andere opbrengsten, praktijk verhalen en contactgegevens zijn terug te vinden op www.inactiemetburgers.nl.

De VNG is voornemens Regionale bijeenkomsten te organiseren in het voor- en najaar van 2010 en een spoorboekje uit te brengen voor raden en colleges (juni 2010).

De ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM zijn van mening dat infrastructurele projecten sneller moeten kunnen worden afgerond. Dit vergt ondermeer verbeteringen in de ambtelijke voorbereiding en bestuurscultuur, de introductie van een opleveringstoets en de aanpak van een aantal juridische knelpunten. Maar bovenal meer participatie van betrokkenen, al in een vroeg stadium van het project., aldus de commissie Elverding³.

² Met Amersfoort, Breda, Hengelo, Leiden, Moerdijk en Sittard-Geleen, onder leiding van Schuttelaar en partners.

³ Commissie Versnelling besluitvorming infrastructurele projecten, ingesteld door de ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM, onder voorzitterschap van Peter Elverding.

Vornoemde ministeries hebben hiervoor een projectdirectie Sneller & Beter ingesteld. De projectdirectie heeft onlangs een boekwerk gepubliceerd onder de titel "Open". In deze publicatie zijn verhalen opgenomen over participatie bij infrastructurele en ruimtelijke projecten.