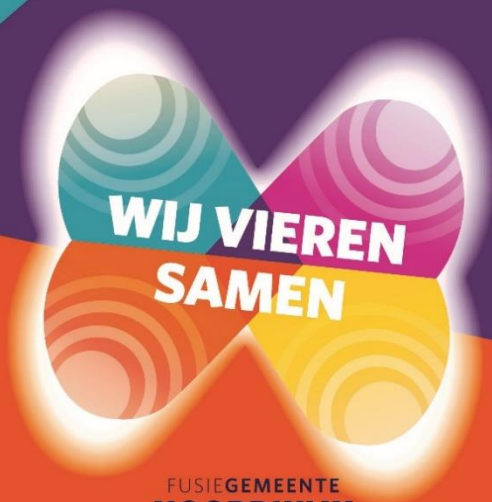


NOTITIE

'Participatie Gemeenteraad Noordwijk 2019'

*Raads werkgroep Burgerparticipatie &
Raadscommunicatie*

Juni 2018



FUSIEGEMEENTE
NOORDWIJK

Inleiding

De Raadswerkgroep Participatie & Raadscommunicatie heeft in het plan van aanpak 'Samen naar één' de opdracht gekregen om een notitie over participatie op te stellen. In deze notitie wordt toegelicht wat we onder participatie verstaan. Ook worden aanbevelingen gedaan over de wijze waarop de nieuwe gemeenteraad van Noordwijk hier vorm aan kan geven.

Wat is participatie?

Onder participatie verstaan we actieve deelname.

We spreken van *burgerparticipatie* wanneer de gemeente burgers de gelegenheid geeft om invloed uit te oefenen bij het opstellen, uitvoeren en/of evalueren van haar beleid.² Onder burgers verstaan we in deze notitie inwoners, bedrijven en organisaties.

We spreken van *overheidsparticipatie* wanneer de gemeente initiatieven van inwoners, organisaties en bedrijven ondersteunt door het scheppen van kaders en voorwaarden en daarbij het algemeen belang bewaakt.

<i>Burgerparticipatie</i>	Initiatief bij gemeente-> burgers participeren
<i>Overheidsparticipatie</i>	Initiatief bij burger(s)-> gemeente participeert

Burgerparticipatie

Bij inzet van burgerparticipatie gaat de gemeente uit van de burgerparticipatieladder. Dat betekent dat vooraf bekeken wordt welke vorm van participatie het best bij de situatie past. Dit wordt goed gecommuniceerd naar de participanten.

van (burger)participatieladder..



² Peeters, B. 2012. *Burgerparticipatie in de lokale politiek: een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*. Amsterdam: ProDemos – Huis voor democratie en rechtsstaat.

- Informereren: de gemeente informeert bijvoorbeeld via (nieuws)brieven, folders, informatieavond of website. De rol van de participant is die van toehoorder.
- Raadplegen: de gemeente raadpleegt inwoners, bedrijven en/of organisaties. De gemeente ziet hen als gesprekspartners, maar bepaalt zelf de agenda. De rol van de participant is die van adviseur, het advies is niet bindend.
- Adviseren: de gemeente vraagt om advies en bepaalt de agenda. De inwoners, bedrijven en/of organisaties adviseren gevraagd en ongevraagd. Hun advies wordt meegenomen in de besluitvoering, maar is niet bindend. De rol van de participant is adviseur.
- Coproduceren: De gemeente en inwoners, bedrijven en/of organisaties zijn samenwerkingspartners. Zij worden in een vroeg stadium betrokken en geven mede vorm aan het proces. De agenda bepalen zij samen. De rol van de participant is hierbij samenwerkingspartner.
- Meebeslissen: Inwoners, bedrijven en/of organisaties krijgen de vrijheid om beslissingen te nemen. De gemeente heeft hierbij slechts een adviserende rol. De rol van de participant is die van beslisser.

Overheidsparticipatie

Bij overheidsparticipatie gaat de gemeente uit van de overheidsparticipatietrap. Ook dan wordt vooraf bekeken welke vorm van participatie het best bij de situatie past. En dit wordt duidelijk gecommuniceerd naar de participanten.

Tot nu toe heeft de gemeente vooral ingezet op burgerparticipatie. Het is de bedoeling dat de gemeente in de toekomst steeds meer gaat inzetten op overheidsparticipatie.

.. tot overheidsparticipatietrap



-
- Loslaten: de gemeente heeft inhoudelijk noch in het proces enige bemoeienis.
 - Faciliteren: De gemeente kiest een faciliterende rol als het initiatief van elders komt en zij er belang in ziet om dat mogelijk te maken.
 - Stimuleren: De gemeente heeft wel de wens dat bepaald beleid of een interventie van de grond komt, maar de realisatie daarvan laat ze over aan anderen. Ze zoekt slechts naar mogelijkheden om die anderen in beweging te krijgen.
 - Regisseren: Ook andere partijen hebben een rol hebben maar de gemeente hecht er belang aan wel de regie te hebben.
 - Reguleren: Regulering door wet- en regelgeving.

Hoe is de participatiesamenleving ontstaan?

De huidige ideeën en wensen rond participatie waren er niet ineens. Het is een gevolg van een ontwikkeling van onze samenleving. Deze ontwikkeling is weergegeven in de volgende afbeelding.



19^e eeuw Nachtwakerstaat



Begin 20^e eeuw:
Sociale kwestie



2^e helft 20^e eeuw:
Verzuiling en ontzuiling



Laatste jaren:
Participatiesamenleving



Rond de 21^e eeuw:
Grenzen verzorgingsstaat!



Vanaf 80'r jaren:
Burgerschap

In de huidige samenleving weet de burger meer, wil meer regie, zelf initiatieven ontplooiën en meer betrokken worden bij belangrijke beslissingen. Dit vraagt om directere vormen van democratie³. Wanneer de gemeente niet aansluit bij de behoefte vanuit de samenleving heeft dit consequenties. Burgers kunnen zich minder betrokken voelen of zich gaan afzetten tegen de democratie. Dit kan zich uiten in bijvoorbeeld: terugloop van de opkomst bij verkiezingen, terugloop van het aantal mensen dat lid is van een politieke partij en een beperkt aantal dat zich kandidaat wil stellen.

Nu er vanuit de samenleving behoefte is aan participatie, vraagt dit ook een andere rol van het gemeentebestuur. Maar eerst gaan we in op de visie van de nieuwe gemeente en doelen van participatie.

Visie gemeente over participatie

Voor de nieuwe gemeente Noordwijk is een visiedocument opgesteld. Daarin worden als kernwaarden genoemd:

- *Betrouwbaarheid*; de basis voor relatievorming en dus essentieel voor uitvoering missie
- *Wendbaarheid*; geen opgave en geen oplossing is hetzelfde. De gemeente kan alleen maar effectief zijn als ze flexibel is, goed omgaat met verschillen en maatwerk levert.
- *Veerkracht*; door in de fundamentele voorwaarden te investeren die organisatie en samenleving nodig hebben om te functioneren, zorgt de gemeente voor de stabiliteit die nodig is in tijden van verandering.
- *Verbinden*. Vanuit een goede kennis van de samenleving en een faciliterende, verbindende houding kan de gemeente het meeste effect realiseren voor de inwoners.

³ o.a. advies 'Loslaten in vertrouwen, naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving' van de Raad voor Openbaar Bestuur, 22 november 2012

Ten aanzien van de manier waarop de nieuwe gemeente gaat werken staan drie thema's centraal:

- opgavegericht werken;
- overheidsparticipatie;
- vernieuwing (innovatie).

Daarbij is ook aangegeven dat de ambitie van de gemeente is om in de jaren na de fusie voorbeeld en "showcase" te worden voor innovatieve vormen van overheidsparticipatie en burgerkracht in middelgrote gemeenten in Nederland.

Wat willen we bereiken met participatie?

Voortbordurend op genoemde visie willen we in 2024 met participatie het volgende hebben bereikt:

Doelen voor beleid, plannen en projecten⁴

- Betere kwaliteit van beleid, plannen en projecten door inbreng van kennis, ervaring, creativiteit door relevante partijen. Ook leidt hun inbreng tot een veel beter zicht op de gevolgen van de verschillende alternatieven en in de mogelijkheden voor compenserende maatregelen.
- Betere afstemming van beleid, plannen en projecten op de behoeften van burgers, meer draagvlak, meer kans op wederzijds begrip en consensus.
- Het bestuur kan belangen beter tegen elkaar afwegen, omdat burgers door participatie de kans krijgen zich uit te spreken over de voor- en nadelen van het beleid, de plannen of projecten.
- Effectieve implementatie van beleid en plannen door het vroegtijdig betrekken van burgers. Dit leidt tot minder weerstand en bezwaren, er ontstaat meer daadkracht en een hoger ambitieniveau door het samenvoegen van denkkraft, geld en capaciteit. Vaak is ook kostenbesparing mogelijk door de gedeelde inzet.

Doelen voor de relatie overheid-samenleving

- Meer vertrouwen tussen burger en overheid. Dit ontstaat als burgers het vertrouwen hebben dat de gemeente hun inbreng serieus neemt en deze meeneemt in de besluitvorming. Zij zijn dan ook eerder bereid deel te nemen interactieve processen en zullen deze ook soepeler verlopen.
- Versterking van het contact tussen burgers en overheid en daarmee de legitimatie van de democratie.
- Betere relatie met externe partijen. Via participatie worden relaties aangegaan die inzicht opleveren in de mogelijkheden voor toekomstige samenwerking en er ontstaat een reëel beeld van de verwachtingen. Dat maakt het werken aan gezamenlijke projecten makkelijker, ook bij volgende projecten.
- Verbetering van het imago van de gemeente. Veel gaat goed, maar het kan beter. Door inzicht te geven in hoe je werkt, door burgers serieus te nemen en te betrekken bij beleidsprocessen, door zorgvuldig met de inbreng van partijen om te gaan en samen te werken aan gemeenschappelijke doelen.

Doelen voor de samenleving

- Gedeelde verantwoordelijkheid. In een participatiemaatschappij staat het nemen van individuele verantwoordelijkheid voorop. Een oproep tot participatie mag echter niet leiden tot uitsluiting als de kansen van mensen ongelijk zijn verdeeld⁵.
- Verbeteren van het organiserend vermogen van burgers, waardoor zij meer gemotiveerd zijn zich in te zetten voor hun directe leefomgeving.
- Versterken sociale cohesie: Via participatie komen mensen uit verschillende groepen/gemeenschappen bij elkaar en kan verbondenheid en solidariteit ontstaan.
- veranderingen in maatschappij: inwoners hebben baat bij een gemeente die mee ontwikkeld met veranderingen in de maatschappij.

⁴ Praktijkmap hoofdstuk 'Doelen van participatie'

⁵ Oratie Prof. dr. F.A. Hindriks bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de Ethiek, Sociale en Politieke Filosofie aan de Rijksuniversiteit Groningen

Doelen voor de interne organisatie

- Integraal werken;
- Waar mogelijk een andere rol in te nemen: zoals regisseren en faciliteren;
- Denken van buiten naar binnen;
- Denken en handelen vanuit behoeften en opgaven, minder vanuit systemen en protocollen;
- Meer zelforganisatie en eigen initiatief, minder hiërarchische sturing en beheersing;
- Aantrekkelijk zijn om te komen of te blijven werken.

Veranderde rol gemeentebestuur

Om dit alles te bereiken is het nodig dat gemeenteraad(sleden) meer loslaten, minder zorgend en risicomijdend handelen, minder politieke profileren en politiek primaat, meer democratie, en meer gezamenlijk leiderschap als raad.

Raadsleden staan voor een complexe en veelvormige opgave. Nederland wordt steeds meer een netwerksamenleving waarbij de overheid, de gemeente, één van de partners is en niet meer diegene die bepaalt. De rol van de raadsleden verandert.

Loslaten maar niet laten vallen: hoe doe je dat als gemeenteraad? En hoe doe je dat als individueel raadslid? Hoe ziet een kaderstellende, toezichhoudende en volksvertegenwoordigende rol van de raad eruit in een faciliterende netwerkgemeente? Hierover is het belangrijk om het gesprek met elkaar aan te gaan.

Allerlei vormen van participatieve democratie zijn in opkomst, door mondiger wordende burgers. Dat roept de vraag op hoe je je daar als gemeenteraad toe wilt en kunt verhouden. Hoe organiseer je het samenspel tussen participatieve en representatieve democratie? Na decennia van standaardisering wordt het nu weer steeds meer maatwerk. Zowel binnen het sociaal domein als in andere domeinen (denk aan de naderende Omgevingswet) vragen inwoners maar ook de raad zelf steeds meer om maatwerk. Maar hoe kun je als raadslid je kaderstellende en controlerende rol nog effectief invullen als maatwerk de regel wordt?

Daarnaast worden steeds meer zaken worden op sublokaal of juist op bovenlokaal niveau opgepakt en bepaald. Dit stelt de raad voor de vraag: hoe verhouden wij ons daartoe in onze drie rollen, en hoe organiseren we de raad om dat hanteerbaar te maken?

Uitgangspunten voor participatie

Belangrijke uitgangspunten van participatie door de gemeenteraad van Noordwijk zijn:

- In deze notitie beschrijven we participatie door en met de gemeenteraad. Uiteraard dient dit aan te sluiten bij de wijze waarop participatie vanuit het college en de ambtelijke organisatie wordt ingevuld.
- De basis is ook bij participatie: betrouwbare overheid, goede dienstverlening, efficiënte uitvoering autonome taken.
- Bij participatie gaat de gemeente uit van de burgerparticipatieladder en de overheidsparticipatietrap. Bij de start van elk participatieproces moet duidelijk zijn om welke vorm van participatie het gaat en welke trede. Verwachtingen managen is belangrijk. Ook als het proces niet het beoogde doel oplevert en bijstelling behoeft.
- De uitgangspunten van de Nationale ombudsman voor een behoorlijke invulling van de omgang met burgerinitiatieven worden onderschreven. Deze zijn: een constructieve houding, optreden als één overheid, en heldere en kenbare keuzes⁶.
- Het te ontwikkelen vergadermodel van de nieuwe gemeente zal ook participatieve elementen bevatten. In deze notitie wordt hier bij de aanbevelingen kort op ingegaan, de andere participatiemogelijkheden moeten daar ook op aansluiten.
- Participatie en raadscommunicatie hebben veel raakvlakken. Soms kan een participatiemiddel ook communicatieve doelen dienen. Toch zijn de begrippen niet hetzelfde. Wanneer bijvoorbeeld kinderen middels een jeugdraad kunnen meebeslissen over verdeling van een budget, dan is dat participatie. Tegelijkertijd wordt er

⁶ Rapport Nationale ombudsman naar rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven d.d. 11 april 2018

gecommuniceerd over hoe een raad werkt, hoe de democratie in elkaar zit en is er contact met raadsleden. Voor raadscommunicatie wordt een aparte notitie opgesteld.

Wat gebeurt er al aan participatie door de huidige gemeenteraden?

In Noordwijkerhout is er een Jeugdraad voor basisscholen en een cursus politiek actief. In Noordwijk is er een referendumverordening, verordening burgerinitiatief en een cursus politiek actief. Ook kunnen burgers zich aanmelden om over een onderwerp mee te praten in de raadscommissie (naast de inspraakmogelijkheid). We constateren dat vanuit beide gemeenteraden participatie in de praktijk een beperkte rol heeft gespeeld. Dit willen we veranderen.

Welke mogelijkheden van participatie door/met de raad zijn er?

Er is veel mogelijk. Het ambitieniveau, de beschikbare tijd en middelen bepalen de keuze welke instrumenten de nieuwe gemeente Noordwijk gaat inzetten. Hieronder worden een aantal mogelijkheden genoemd die andere gemeenten toepassen. Deze opsomming is niet uitputtend, juist bij participatie is veel creativiteit mogelijk.

- | | |
|---|---------------------------------------|
| - Jeugdraad/jongerenraad | - raadsprojectcommissie |
| - participatief begroten | - burgerjury/burgeradviesgroep |
| - De Raad op Pad | - burgervisitatie |
| - Krachtteams | - burgeraanbesteding |
| - Dorp(kern)democratie | - stadsgesprekken G1000, burgerpanels |
| - verordening burgerinitiatief | - digitaal raadplegen |
| - verordening referendum | - informele burgerinitiatieven |
| - kennismaken politici, stimuleren stemmen, werven raadsleden | |

Niet alle instrumenten kunnen worden ingezet en elk raadslid zal een andere voorkeur voor instrumenten hebben. Op 18 januari 2018 heeft een Participatieconferentie plaatsgevonden waar raads-, commissie- en collegeleden en ambtenaren hun gedachten hebben gewisseld over een aantal voorgelegde participatie-instrumenten. Daaruit bleek dat er veel draagvlak was voor de instrumenten: burgerbegroting(sforum), raad op pad, dorp(kern)democratie.

Hierna worden 4 aanbevelingen gedaan voor participatie en de instrumenten die de nieuwe gemeenteraad per 2019 kan inzetten.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Bewustwording raadsleden

Participatie vraagt een andere rol van raadsleden. Het is niet meer voldoende dat raadsleden afwachten of iemand tijdens de vergadering komt inspreken om zijn/haar standpunt kenbaar te maken. In de nieuwe rol kan van raadsleden gevraagd worden actief bij de inwoners, bedrijven en organisaties op te halen wat zij ergens van vinden. Het kan ook betekenen dat in samenspraak wordt beslist of misschien, waar dat mogelijk is, de beslissing helemaal overgelaten wordt aan anderen.

We bevelen aan om nieuwe raadsleden:

- Goed te informeren over participatie, zodat zij nut en noodzaak daarvan zien.
- Met elkaar in gesprek te laten gaan over wat een participatiesamenleving betekent voor hun rol als raadslid. Een gedeelde visie hierover draagt bij aan de kans van slagen van participatie.
- Met het college en ambtenaren in gesprek te gaan over de verschillende rollen en hoe elkaar te informeren over inzet van participatie-instrumenten, hoe kunnen inwoners worden aangemoedigd om met initiatieven te komen? Heeft een participatieprocesbegeleider/initiatiefmakelaar toegevoegde waarde?
- Met inwoners in gesprek te gaan over participatie⁷: waar is behoefte aan en welke mogelijkheden zien zij, wat hebben ze nodig als zij met initiatieven komen?

⁷ Onderzoeksrapport Rekenkamercommissie HLN 'Help een burger! Onderzoek naar burger- en overheidsparticipatie in Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout', januari 2018.

- Organiseer hiervoor gezamenlijke sessies met raad, college, ambtenaren en inwoners. Hierbij kunnen externe sprekers worden uitgenodigd, bijvoorbeeld trekkers bij andere gemeenten of deskundige adviseurs.
- Te vragen open te staan voor experimenten met participatie, waar bij zij zich moeten realiseren dat het een leerproces is met vallen en opstaan.
- Gedacht kan worden aan een leeratelier van Right to Challenge⁸.

Aanbeveling 2: Participatie-instrumenten en Participatieplan 2019

Of een participatietraject succesvol is hangt van meerdere factoren af. Met name goede communicatie over de participatietrede, het nakomen van gemaakte afspraken (zowel inhoudelijke als procesafspraken), goede communicatie over de uitkomst en verdere proces. Van ambtenaren die het participatieproces begeleiden wordt een (meer) open en meedenkende houding verwacht, zij moeten goed een dialoog kunnen aangaan. Voor politici betekent het meer loslaten, minder zorgend en risicomijdend, minder politieke profilering en politiek primaat, meer gezamenlijk leiderschap als raad. En inwoners kunnen meer zelf doen, zelf zorgen voor draagvlak en meer verantwoordelijkheid nemen voor afweging van het individueel en algemeen belang.

Een participatietraject goed doorlopen vraagt tijd en aandacht. Zeker wanneer het om overheidsparticipatie gaat, waar nog relatief weinig ervaring mee is opgedaan. De raads werkgroep adviseert daarom om in 2019 met een beperkt aantal instrumenten te beginnen en dit in 2019 verder uit te bouwen.

In 2019 starten met:

1. Digitaal burgerpanel
 - Kenmerken: algemene groep, onbeperkt aantal inwoners -> raadplegen en terugkoppelen.
 - Het huidige digitaal burgerpanel in Noordwijkerhout wordt hoog gewaardeerd⁹. De komende maanden kan worden bekeken of het digitaal burgerpanel voor de nieuwe gemeente op eenzelfde manier wordt uitgevoerd.
2. Jeugdraad basisscholen
 - Kenmerken: specifieke doelgroep kinderen van de basisschool en hun ouders -> meebeslissen en tevens communicatieve aspecten.
 - De werkgroep is erg enthousiast om de jeugdraad voor basisscholen van Noordwijkerhout voort te zetten en uit te breiden over de hele nieuwe gemeente.

Deze 2 participatie-instrumenten worden de komende maanden verder uitgewerkt in een participatieplan/draaiboek, zodat hiermee in 2019 kan worden gestart.

3. Intrekken Verordening burgerinitiatief en Referendumverordening
De huidige gemeente Noordwijk kent een Verordening burgerinitiatief en een Referendumverordening. Deze verordeningen blijven 2 jaar na de fusie gelden voor het grondgebied van het huidige Noordwijk. Verschillen tussen inwoners van het huidige Noordwijkerhout en het huidige Noordwijk is bij deze democratische instrumenten niet wenselijk.

Wij stellen daarom voor dat:

- De gemeenteraad van Noordwijk deze verordeningen in december 2018 intrekt;
- En dat de (onder aanbeveling 3 genoemde) werkgroep Participatie gaat onderzoeken of er draagvlak is om nieuwe verordeningen over deze onderwerpen op te stellen. Hierover kan advies worden uitgebracht aan de nieuwe gemeenteraad.

⁸ www.righttochallenge.nl

⁹ Resultaten onderzoek naar een digitaal burgerpanel- burgerparticipatie en communicatie d.d. 17 januari 2018.

4. Ronde Tafel Gesprekken (RTG's)

- Kenmerken: algemene groep -> raadplegen
- Op dit moment is nog geen keuze gemaakt volgens welk model de nieuwe gemeenteraad gaat vergaderen. De werkgroep Werkwijze en Raadsondersteuning heeft bij beide gepresenteerde modellen geadviseerd om in de informatiefase Ronde Tafel Gesprekken te voeren. Bij deze RTG's wisselen inwoners, raadsleden, collegeleden en ambtenaren informatie uit. Deze informatie-uitwisseling gaat over onderwerpen die op de agenda van de raad komen. De exacte vorm van deze RTG's wordt nog verder uitgewerkt door de werkgroep Werkwijze en Raadsondersteuning.

Aanbeveling 3: werkgroep participatie

We bevelen aan om vanuit de nieuwe raad een 'werkgroep participatie' te benoemen.

Deze werkgroep kan o.a. :

- Bijeenkomsten organiseren in het kader van de bewustwording (zie aanbeveling 1);
- De uitvoering van het participatieplan 2019 evalueren en eventueel voorstellen doen over aanpassing.;
- Onderzoeken of in de nieuwe gemeente een Verordening burgerinitiatief en/of een Referendumverordening gewenst is;
- Voorstellen doen voor nieuwe participatie-vormen voor 2019 en verder. Gedacht kan worden aan het onderzoeken of en hoe een project op middelbare scholen kan worden gehouden. Uit een enquête over raadscommunicatie in maart 2018, gehouden onder raads- en commissieleden van Noordwijk en Noordwijkerhout, blijkt dat hier veel draagvlak voor is. Andere opties die in ieder geval uitgezocht kunnen worden zijn: burgerbegrotingsforum, ideeënbox en gast van de raad. De ambitie ligt hoog: een voorbeeld en "showcase" worden voor innovatieve vormen van overheidsparticipatie en burgerkracht in middelgrote gemeenten in Nederland!

Aanbeveling 4: formatie

Tot slot bevelen we aan om het aantal fte's beschikbaar te stellen dat aansluit bij de ambitie. Dit is van cruciaal belang voor het slagen van initiatieven/activiteiten rond participatie. De werkgroep ziet bij participatie ook een rol voor een raadscommunicatieadviseur.