

---

# **Burgerparticipatie in Alkmaar**

**Gemeente Alkmaar**

---

## Burgerparticipatie in Alkmaar

### Aanleiding en ambitie

In het kader van het programma Harmonisatie is ook het burgerparticipatiebeleid opnieuw bekeken. Voor de voormalige gemeente Alkmaar is in 2010 de laatste versie van participatiebeleid vastgesteld. De voormalige gemeenten Graft-De Rijk en Schermer hebben nooit gewerkt met een vastgesteld participatiebeleid.

Deze nota is opgesteld op basis van het voor de voormalige gemeente Alkmaar geldende beleid burgerparticipatie. Bij de totstandkoming van dit geactualiseerde beleid is gekeken naar resultaten van toegepaste burgerparticipatie, ontwikkelingen in de samenleving en mogelijkheden om ook e-participatie toe te passen.

Mensen maken de gemeente. Er zijn veel betrokken Alkmaarders met ideeën over beleid dat hun woon- of leefomgeving raakt. De gemeente Alkmaar wil deze mensen zoveel mogelijk betrekken bij de totstandkoming van gemeentelijk beleid. Alkmaar maakt dat mogelijk door haar ambtenaren de juiste middelen te bieden om burgerparticipatie zo effectief mogelijk in te zetten. Steeds vaker zijn burgers en ondernemers zelf actief in het publieke domein, bijvoorbeeld in de rollen van co-bestuurder en co-producent van publieke waarde. Alkmaar ziet dit als een positieve ontwikkeling en wil initiatiefnemers meer positie geven; de doe-democratie. Dit betekent meer zeggenschap, eigenaarschap en ruimte voor initiatiefnemers en daarnaast een bestuur dat partner is, ruimte geeft en de voorwaarden schept voor het initiatief.

### Wat is participatie?

In Alkmaar verstaan we onder participatie: 'alle methoden om burgers bij het gemeentelijk beleid en de uitvoering ervan te betrekken, zowel het consulteren van burgers op het moment dat er nog beleidsruimte is, als het bewandelen van formele Awb-trajecten'. Deze definitie is ontleend aan die van de Nationale Ombudsman. In de praktijk heeft participatie vele gezichten en verschijningsvormen.

#### *Onderscheid inspraak en participatie*

Inspraak is de formele, afrondende fase waarin iedere individuele inwoner of andere belanghebbende partij voor de laatste keer expliciet de gelegenheid krijgt om te reageren. De inspraakprocedure vindt plaats conform de betreffende wettelijke verplichting (afhankelijk van het beleidsonderwerp). Als er geen wettelijke verplichting is, dan vindt de inspraak plaats conform de Alkmaarse inspraakverordening.

#### *Burgerinitiatieven*

Een burgerinitiatief geeft de burger het recht om zelf onderwerpen op de politieke agenda te plaatsen. De mogelijkheid tot het indienen van een burgerinitiatief is opgenomen in een verordening en staat los van dit burgerparticipatiebeleid.

---

## Waarom participatiebeleid?

Het tijdig en effectief betrekken van burgers bij beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en politieke besluitvormingsprocessen, daar gaat het om in participatiebeleid. Dit beleid regelt de inbreng van burgers bij beleidsvoornemen te kiezen voor meer of minder vergaande vormen van participatie. Participatie vindt plaats in het kader van een gemeentelijk besluit dat wordt voorbereid. Dat kan een besluit van het college van burgemeester en wethouders zijn of een besluit van de gemeenteraad. Als wettelijke inspraak verplicht is, mag participatie niet in de plaats komen. Participatie heeft verschillende motieven en kan bijdragen tot de volgende doelstellingen die de gemeente Alkmaar nastreeft: - Verbeteren van de kwaliteit van beleid en projecten, vergroten van draagvlak en verbeteren van de relatie tussen burgers en bestuur. Daarnaast liggen de tijden dat gemeentelijke plannen kritikeloos werden geaccepteerd ver achter ons, de verhoudingen zijn veranderd. Burgers zijn gemotiveerd zich in te zetten voor hun directe leefomgeving. Burgerparticipatie verlaagt het risico bij de besluitvorming en kan tijd en draagvlak opleveren.

## Wie neemt het initiatief tot participatie?

De ambtenaar die de opdracht heeft om nieuw beleid te ontwikkelen, geeft op basis van het afwegingskader (zie bijlage 1) advies aan de bestuurder over het niveau en de vorm van de in te zetten participatie. Uiteindelijk bepaalt het bestuur hoe de participatie eruit komt te zien. Het voorstel tot het inzetten van participatie wordt in een zo vroegtijdig stadium voorgelegd. Bij de start van elk nieuw project of beleidsontwikkeling stelt de ambtenaar een participatie- en communicatieparagraaf op. Deze wordt meegenomen in het startdocument.

## De participatieladder

In ieder proces kunnen externe partijen een andere rol spelen. Soms hebben zij een adviserende functie, soms zijn ze echte samenwerkingspartner. In ieder proces spelen burgers en beleidsmakers een andere rol. Deze verschillende rollen staan centraal in de zogenaamde participatieladder. Deze ladder maakt een onderscheid naar mogelijke rollen van participanten en beleidsmakers.

De participatieladder ziet er als volgt uit:

|              |   |
|--------------|---|
| Informereren | De politiek en het bestuur bepalen zelf de agenda voor besluitvorming en houden belangstellenden hiervan op de hoogte. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om belanghebbenden een inbreng te geven in de beleidsontwikkeling. Rol participant: toehoorder.   |
| Raadplegen   | Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien deelnemers als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich echter niet aan de resultaten die uit de gesprekken voortkomt. Rol participant: geconsulteerde.  |
| Adviseren    | Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven deelnemers gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken. Rol participant: adviseur. |

|                  |   |
|------------------|---|
| Coproduceren     | Politiek, bestuur en deelnemers komen gezamenlijk een agenda overeen, waarna samen naar oplossingen gezocht wordt. De politiek verbindt zich in principe aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming. Rol participant: samenwerkingspartner.  |
| Meebeslissen     | Politiek en bestuur laten de beleids- en besluit vorming over aan de deelnemers, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden. Rol participant: meebeslisser.  |
| Zelf organiseren | Sluit aan bij de ontwikkeling van de doe-democratie. De kracht van de samenleving houdt in dat mensen steeds meer het heft in eigen handen nemen. In de samenleving ontstaan initiatieven – van individuen of collectieven – die maatschappelijke en publieke vraagstukken en taken oppakken. Mensen geven zo steeds meer zelf vorm aan hun leven en leefomgeving. Overheid is een gelijkwaardige partner bij initiatieven uit de samenleving. De overheid faciliteert, de partij uit de samenleving is co-producent of co-bestuurder (agendavorming, beleidsontwikkeling en besluitvorming). Rol participant: initiatiefnemer/zelfbestuur. |

## Terugblik

Alkmaar biedt haar inwoners veel mogelijkheden om te participeren. Verschillende niveaus van de participatieladder worden daarbij ingezet. De afgelopen jaren zijn er veel participatietrajecten doorlopen door de gemeente Alkmaar waarbij ook e-participatie een grote rol speelde. Denk bijvoorbeeld aan het cultuurbeleid, de horecanota, het fietsplan, groenbeleid, slimmere zorg en de Unit Sociaal bouwt aan een digitaal co-creatie platform. De laatste jaren zien we dat er steeds meer wordt ingezet op e-participatie. En dat werkt goed. De drempel voor inwoners van Alkmaar om deel te nemen aan een participatietraject lijkt daarmee te worden verlaagd. We zien namelijk een grote groep inwoners reageren. Iets wat bij bijvoorbeeld informatiebijeenkomsten wel eens te wensen overlaat. Wat blijkt is dat – doordat er geen handreiking is voor ambtenaren – iedereen zoekende is en voor zichzelf een aanpak formuleert. Resultaten of werkwijzen van collega's staan niet op een centrale plek geregistreerd waardoor het moeilijk is om eerder opgedane kennis ergens te halen. Daarnaast wordt de vraag of burgerparticipatie wel of niet moet worden toegepast, vaak in een te laat stadium gesteld waardoor sommige niveaus van participatie al niet meer of nauwelijks nog haalbaar zijn. Gegronde argumentatie voor de keuze van een bepaald participatieniveau en – vorm zijn er regelmatig niet. Om ambtenaren hierin te ondersteunen, gaan we vanaf nu werken met een afwegingskader en wordt er een toolbox in het leven geroepen.

## Landelijke trends op het gebied van burgerparticipatie

- Uit verschillende onderzoeken blijkt dat meer dan 75% van de Nederlanders het liefst digitaal meedenkt.
- E-participatie verlaagt de drempel om deel te nemen aan participatietrajecten. Niet perse als vervanging, maar als aanvulling op traditionele kanalen.
- Mix tussen online en offline: 1 of 2 fysieke bijeenkomsten in combinatie met de inzet van een online samenwerkingsplatform werkt vaak goed.

---

## **Wat is e-participatie?**

E-participatie is het benutten van informatie- en communicatietechnologie om burgers een centrale plaats in te laten nemen bij de verbetering van de publieke dienstverlening, het openbaar bestuur, het functioneren van de gemeenschap en bij gebiedsontwikkeling. Bijvoorbeeld door het aanreiken van middelen waarmee burgers zelf een bijdrage kunnen leveren, door het actief betrekken van burgers tijdens de verschillende fasen van een project of door laagdrempelig het gesprek met burgers aan te gaan via digitale middelen. Web 2.0 tools en (ondersteunende) communicatie via sociale media kunnen helpen om het bereik te vergroten maar ook om de overheid toegankelijker te maken. Niet per se als vervanging maar als aanvulling op de 'offline' activiteiten.

## **Nieuwe werkwijze**

De afweging of burgerparticipatie wel of niet toegepast wordt, moet worden gemaakt in een zo vroeg mogelijk stadium van beleidsvorming. Ambtenaar adviseert collegelid op basis van afwegingskader (zie bijlage).

Burgerparticipatie is geen zaak van 'baat-het-niet-dan-schaadt-het-niet'. Als het niet juist wordt ingezet of slecht wordt uitgevoerd, werkt het contraproductief. Burgerparticipatie kan dan ook tot ongewenste effecten leiden: burgers kunnen gefrustreerd raken omdat ze te weinig resultaat zien van hun inbreng. Of ze worden participatiemoe wanneer ze regelmatig worden opgeroepen om actief te zijn en mee te praten. Wantrouwen ten opzichte van de gemeente kan worden gevoed, belangentegenstellingen kunnen worden aangescherpt. Selectiviteit en zorgvuldigheid bij het inzetten van burgerparticipatie bij beleid is dus geboden. Daarbij moet de argumentatie om bewoners wel of niet te betrekken goed in elkaar zitten.

Het nieuwe beleid biedt veel ruimte om per situatie te kijken welk niveau en welke vorm van burgerparticipatie wordt toegepast. Op die manier kan ook steeds op nieuwe ontwikkelingen worden ingespeeld. Aan het begin van de ontwikkeling van nieuw beleid wordt *altijd* de afweging gemaakt om burgerparticipatie wel/niet en in welke vorm toe te passen.

## **Afwegingskader**

Om te beargumenteren of burgerparticipatie bij een bepaald onderwerp een goed idee is of niet, gaat gemeente Alkmaar gebruik maken van een afwegingskader. In dat afwegingskader staan vragen. De vragen dwingen om eerst vast te stellen of een onderwerp zich leent voor burgerparticipatie en of aan de noodzakelijke randvoorwaarden in voldoende mate is voldaan. Zo niet, dan is het verstandig om in dat geval van burgerparticipatie af te zien. Zo ja, dan moet antwoord gegeven worden op de vervolgvragen: met welk doel, in welk stadium van het beleidsproces, kunnen inwoners met welke verantwoordelijkheid en op welke manier meedoen. Het afwegingskader is echter een hulpmiddel om een afweging te maken. Op elk moment kan gemotiveerd een andere afweging gemaakt worden.

## **Toolbox voor ambtenaren**

Er gebeuren verschillende positieve dingen op het gebied van burgerparticipatie in het land. Alkmaar werkt aan een digitale toolbox voor haar ambtenaren met daarin praktijkvoorbeelden van

---

burgerparticipatie om hen te stimuleren om nieuwe vormen toe te passen en te leren van collega's. Deze toolbox is dynamisch en de inhoud kan steeds wijzigen.