



Gemeente Amsterdam
Stadsdeel West

Directie Strategie en beleidsrealisatie
Afdeling Programma en Projectmanagementbureau

Ruimte voor Burgers in West

*Kaders en uitgangspunten voor participatie bij plan- en
beleidsvorming en uitvoering*

17 Juli 2012

Inleiding

“West maakt het verschil omdat we bewoners en belanghebbenden betrekken bij alles wat we doen. (...) Door initiatieven van bewoners en bewonersorganisaties te faciliteren en waar nodig te stimuleren, maakt West optimaal gebruik van de eigen kracht van de bewoners” (Uit: Coalitieakkoord 2010-2014).

Met de fusie heeft Stadsdeel West gekozen voor een nieuwe werkwijze aangaande burgerparticipatie. In 2011 is een start gemaakt met de uitvoering van deze nieuwe werkwijze. Dit houdt in dat we: meer van buiten naar binnen werken, meer beleidsuitvoering en minder beleidsontwikkeling, meer ruimte creëren voor betrokkenheid van burgers, meer buurtgericht werken, themagericht (buurtoverstijgend) werken en het stimuleren van frontlijnsturing. Het Dagelijks Bestuur van Stadsdeel West wil bewonersparticipatie mogelijk maken bij alle facetten van het stadsdeelwerk, waar dat kan.

De hierboven beschreven bestuurlijke ambitie heeft vier aspecten:

1. het verder ontwikkelen van burgerparticipatie;
2. het verder ontwikkelen van frontlijnsturing;
3. rollen daarop laten aansluiten en opnieuw definiëren en herpositioneren;
4. de daarvoor benodigde organisatieontwikkeling vormgeven.

Het coalitieakkoord, de bestuurlijke visie en ambitie met haar vier aspecten, de ambtelijke visie en de nieuwe werkwijze van het stadsdeel vormen gezamenlijk het kader voor Ruimte voor burgers in West.

Bovengenoemde vier aspecten en bijbehorende uitgangspunten lichten we in deze nota nader toe.¹ Zij vormen de basis voor de aanpak van Ruimte voor burgers in West. Aangegeven wordt waar staat het stadsdeel nu staat voor wat betreft de vier genoemde aspecten en op hoofdlijnen wat het stadsdeel anders gaat doen in de komende periode?

¹ Deze zijn ook terug te vinden in de ambitieboom ‘In de buurten van West participeren de burgers optimaal’. De ambitieboom benoemt de ambitie, de maatschappelijke effecten, de doelen en (een deel van) de bijbehorende activiteiten. De uitwerking van

Uitgangspunten van participatie

1. De algemene doelen en voorwaarden

De doelen van participatie luiden als volgt:

- Meer ruimte creëren voor participatie van burgers
- gebruik maken van de deskundigheid en eigen kracht van bewoners en andere belanghebbenden (met name direct betrokkenen).
- het verbeteren van de kwaliteit van beleid, plannen, uitvoering én de communicatie daarover. Dit betekent dat uit te voeren beleid/ project-op-maat, breed gedragen wordt door betrokkenen en belanghebbenden is, doel- en resultaatgericht is, controleerbaar is en continuïteit waarborgt.
- het draagvlak vergroten en de acceptatie bevorderen van beleid, plannen en uitvoering;
- inzicht geven in en delen van dilemma's.
- de afstand burger - bestuur verkleinen.
- bewoners betrekken bij hun woon- en leefomgeving; hen stimuleren; verantwoordelijkheid te nemen voor het verbeteren van de kwaliteit ervan (vergroten maatschappelijke participatie; versterken *civil society*).
- de samenwerking tussen bewoners onderling en tussen bewoners en professionals verbeteren;
- belangen van bewoners te waarborgen.

De volgende voorwaarden zijn hierbij van belang:

- het stadsdeel biedt een geschikt platform voor meedenken en meedoen door burgers;
- het stadsdeel haalt actief initiatieven op van burgers en organisaties;
- het stadsdeel werkt transparant met de vraag en initiatieven van burgers;
- het stadsdeel ontwikkelt beleid en voert dit uit op basis van het programma frontlijnsturing;
- het stadsdeel weet waarop zij stuurt om te komen tot concreet vast te stellen resultaten (evaluatie).

Hierna worden vanuit elk van de vier aspecten de uitgangspunten benoemd, waarmee het stadsdeel aangeeft op welke wijze zij de vastgestelde ambities/doelen wil realiseren.

2. Het verder ontwikkelen van burgerparticipatie

In deze nota worden drie generaties van participatie onderscheiden. Bij de eerste generatie gaat het vooral om de formele inspraak. Bij de tweede generatie staat de coproductie centraal. De derde generatie gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van burgers.²

In de doorontwikkeling van de derde generatie participatie ligt onze grootste uitdaging. Het Stadsdeel faciliteert de burgers waar nodig bij het realiseren van hun doelen. Het uitgangspunt is de *eigen kracht* en talent van burgers; het stadsdeel stimuleert hen om die optimaal te gebruiken. Dit betekent dat we de uitvoeringspraktijk van het stadsdeel moeten veranderen en dat we de rollen van stadsdeelbestuur, stadsdeelorganisatie en burgers opnieuw definiëren. Het bestuur biedt, in de besluitvorming en het traject daarvoor meer ruimte aan onze burgers. De stadsdeelorganisatie faciliteert, binnen vastgestelde kaders, de initiatieven van burgers. Daarnaast nemen we per buurt en thema, de talenten, ervaringen en wensen van burgers als uitgangspunt.

de bijbehorende activiteiten komen terug in de aanpak van het stadsdeel op de verschillende terreinen (afdelingsplannen) en binnen het buurtgericht werken.

² Bijlage I bevat een korte toelichting op deze generaties.

Gemeente Amsterdam Stadsdeel West

Ruimte voor burgers in West.
Kaders en uitgangspunten voor participatie bij plan- en beleidsvorming en uitvoering

Als uitgangspunt geldt ook uitdrukkelijk dat de vraag het aanbod bepaalt. Effectieve beleidsontwikkeling en optimale uitvoering ontstaan door veel aandacht aan de vraag te geven. De stadsdeelorganisatie creëert ruimte voor deze ontwikkeling, verbindt betrokken partijen en blijft daarbij meer op afstand.

Om dit alles voor elkaar te krijgen zijn vergaande veranderingen nodig; intern en extern. Het gaat daarbij om een andere manier van werken door bestuurders en medewerkers. Die andere manier van werken heeft tot doel dat burgers en organisaties zich meer uitgenodigd voelen te participeren en initiatief te nemen.

Wat gaan we anders doen?

Vanuit bovengenoemde doelen, voorwaarden en uitgangspunten beschrijven we hieronder wat we anders gaan doen.

a. Betrokkenheid burgers nodig

De huidige maatschappij is complex en wordt naar verwachting steeds complexer. Ook in West worden de maatschappelijke vraagstukken ingewikkelder en omvangrijker. Het stadsdeel kan de problemen niet alleen oplossen. De kennis, kunde en betrokkenheid van burgers is nodig om de samenleving vooruit te helpen. Het is noodzakelijk en wenselijk om de problemen samen met burgers aan te pakken. Stadsdeel West stimuleert burgers hun eigen kracht en talent te gebruiken. Het creëren van meer ruimte voor burgers sluit aan bij en past binnen de maatschappij.

b. Ruimte geven

Nederland is een regeldicht land. Door alle regels ervaren burgers nauwelijks ruimte om initiatieven te nemen. De overheid heeft de afgelopen decennia (te) veel van burgers 'overgenomen', met soms als gevolg een teruggetrokken, passieve houding ('de overheid moet ervoor zorgen') van burgers. Stadsdeel West kan en wil niet meer voor alle burgers 'zorgen'. Het is van belang dat zelfredzaamheid en initiatieven van burgers meer ruimte dan voorheen moeten krijgen. Burgers zijn niet alleen klanten, maar ook partners. Het is daarom van belang om met burgers samen te werken (met aandacht voor de rollen en verantwoordelijkheden). Daarbij moet voortdurend ruimte voor burgers zijn om betrokken te raken en hun eigen kracht in te zetten. Om deze ruimte te creëren laten het bestuur én de organisatie meer los. Het stadsdeel geeft meer ruimte aan burgers en vervult nu vaker de rol van faciliteerder. Ook het realiseren van minder regeldruk is een belangrijke voorwaarde om bovenstaande waar te maken.

c. Kennis en inzicht

Er werd in alle vier voormalige stadsdelen al geëxperimenteerd met nieuwe vormen van participatie. Daarbij vond onder meer een verschuiving plaats van 'ouderwetse' directe contactmethoden, veelal gericht op kwetsbare bevolkingsgroepen, naar digitale methodieken, gericht op de 'nieuwe stedelijken'. Deze overstap is echter niet of nauwelijks gebaseerd op een gedegen analyse van de doelgroepen in de buurten en hun vatbaarheid voor de verschillende methodieken. In het kader van bewonersinitiatieven en wijkaanpak is geëxperimenteerd met het beleggen van zeggenschap over het toekennen van subsidies bij bewoners te. Ook op dit punt lijkt er nog een wereld te winnen. Het is een grote uitdaging om contact te leggen met specifieke groepen; groepen die we tot nu toe onvoldoende hebben bereikt. Hierbij wordt in deze fase ervaring opgedaan door gebruik te maken van de sociale media. Daarnaast kan het stadsdeel ook in samenspraak met burgers andere methoden inzetten om participatie en communicatie beter af te stemmen op doelgroepen met verschillende belevingswerelden. Het stadsdeel moet de nodige kennis van deze

³ Bijlage II geeft de verschillende vormen van participatie weer

⁴ Bijlage III bevat de diverse rollen benoemd door Hiemstra

Gemeente Amsterdam Stadsdeel West

Ruimte voor burgers in West.
Kaders en uitgangspunten voor participatie bij plan- en beleidsvorming en uitvoering

communicatiekanalen nog ontwikkelen.

d. Van aanbod naar vraag

Tot op heden werken overheid en gesubsidieerde instellingen over het algemeen aanbodgericht. Dit sluit vaak niet aan bij de vraag, de wens, de behoefte, de kracht en de talenten van burgers. Wij willen hier als stadsdeel juist wel op aansluiten. Daarbij willen wij burgers betrekken gedurende het hele proces van beleidsvorming en -uitvoering. Wij willen af van 'u vraagt, wij draaien'. Waar het kan (want dit kan niet overal), geeft het stadsdeel burgers de mogelijkheid ook deelnemer en partner te zijn.

Waar sprake is van conflicterende belangen (verschillende behoeftes en visies van burgers) pakken wij onze verantwoordelijkheid. Wij brengen verschillende belangengroepen bij elkaar om conflicten te vermijden en tot overeenstemming te komen.

e. Heldere afspraken en communicatie

Vaak starten participatieprocessen en worden burgers gevraagd te participeren zonder dat de kaders vooraf helder zijn. Soms blijkt bijvoorbeeld achteraf dat resultaten niet kunnen worden gerealiseerd omdat de capaciteit van de uitvoerende organisaties en/of de financiële middelen ontoereikend zijn. Dan is niet altijd duidelijk of aan de stadsdeelraad moet worden voorgelegd dat wijziging van het plan nodig is. Mede hierdoor kunnen onze burgers hun initiatieven succesvol gaan ontplooiën. Daar waar er sprake is van al vastgestelde kaders en wettelijke verplichtingen moeten deze dan ook helder voor betrokken burgers worden aangeleverd.

Interactie tussen het stadsdeel en burgers is essentieel voor participatie. Het gaat erom burgers tijdig te betrekken en alle informatie te geven die nodig is om mee te kunnen denken en te beslissen. Daarnaast is het van belang signalen van burgers te herkennen, op te pakken en indien nodig te vertalen. Een zorgvuldige terugkoppeling en ook nieuwe vormen van communicatie maken hier deel van uit. We willen alle generaties en subgroepen (ook kansrijke groepen) bereiken. Belangrijk is dat het stadsdeel zich niet beperkt tot 'zenden', maar ook luistert en interactie aangaat. Te vaak wordt niet of onvoldoende naar bewoners teruggekoppeld wat met hun input is gedaan. Ook in situaties waarin vertraging optreedt, of weinig met aangeleverde de input is gedaan, is het belangrijk dat bewoners dit terughoren. Zeker bij langdurige trajecten zoals stedelijke vernieuwingsprocessen, spelen participatie en communicatie niet alleen in de startfase, maar tijdens het hele proces een belangrijke rol.

f. Iedere situatie is anders: maatwerk

Een veelgehoord kritiekpunt is dat bij participatieprocessen altijd 'dezelfde mensen hun mening geven'. Er is in dat kader bijvoorbeeld veel discussie over de voor- en nadelen van vaste overlegstructuren in de buurten. De langdurige inzet van actieve bewoners wordt gewaardeerd. Soms biedt een overlegstructuur minder actieve burgers te weinig ruimte. Per situatie wordt bekeken wat de beste aanpak is van de verschillende vormen van participatie. De overheid gaat daarbij niet op de stoel van (participerende) bewoners zitten. Afhankelijk van de situatie wordt de passende vorm van participatie bepaald. Voor de diverse vormen van participatie verwijzen we u naar de bijlage.³ De uitwerkingsnota van deze kadernota zal toelichting geven op hoe hieraan uitvoering wordt gegeven in West.

g. Andere dingen doen en dingen anders doen

Wij zetten andere middelen in en zetten bestaande middelen anders in, opdat burgers en organisaties zich meer voelen uitgenodigd tot meedoen en meedenken. Met een toename van de participatie willen wij ervoor zorgen dat meer vertrouwen ontstaat en dat daardoor ongewenste bestuurlijke en maatschappelijke spanningen afnemen.

3. Het verder ontwikkelen van frontlijnsturing

Frontlijnsturing is een werkwijze om de samenwerking tussen de stadsdeelorganisatie en

Gemeente Amsterdam Stadsdeel West

Ruimte voor burgers in West.
Kaders en uitgangspunten voor participatie bij plan- en beleidsvorming en uitvoering

burgers (en instellingen/organisaties) vorm te geven. Hierbij spant de stadsdeelorganisatie (politiek en ambtelijk) zich in om samen met bewoners, gebruikers en andere partners in West, in de buurten en op het niveau van (buurt overstijgende) thema's effectieve uitvoeringspraktijken te ontwikkelen. Op basis van die uitvoeringspraktijk wordt beleid verder ontwikkeld of bijgesteld.

Dit vraagt om een andere manier van werken. Het stadsdeel richt zich meer dan voorheen op uitvoering en realisatie van beleid. Daarbij staat centraal dat kennis vanuit de uitvoering beschikbaar komt voor het bijstellen van het beleid en dat snel en adequaat gereageerd wordt op vragen vanuit de uitvoering. Dat bevordert de wisselwerking tussen beleid en uitvoering waardoor sneller geschakeld kan worden. Het gaat concreet om signalen van bewoners, welzijnsorganisaties, andere (keten)partners zoals de woningbouwcorporaties, maar ook om signalen vanuit de uitvoering van het stadsdeel zelf, zoals de loketten, meldpunten en netwerkcoördinatoren, de buurtcoördinatoren, winkelstraatmanagers, sportcoördinatoren en de leerplichtambtenaren.

Bij de (verdere) uitwerking van activiteiten in het kader van ontwikkeling van burgerparticipatie en frontlijnsturing zal aangegeven moeten worden welke buurtgericht en welke themagericht zijn. Bewoners geven aan behoefte te hebben aan buurtgerichte en (buurt overstijgende) themagerichte activiteiten. Bij het gezamenlijk vaststellen van onderwerpen gaat het vaak over buurtgerichte activiteiten. Bij uitvoering sluiten wij hierbij aan bij de wensen van bewoners.

4. Nieuwe rolverdeling

In de uitvoering van de activiteiten zijn de rollen van burgers, ondernemers, maatschappelijke instellingen/organisaties, de ambtelijke organisatie, het Dagelijks Bestuur en de Raad van essentieel.

De ambitie om burgers ruimte te geven vraagt om een andere rol voor alle betrokkenen. Het stadsdeel faciliteert burgers waar nodig bij het realiseren van hun eigen doelen. De rollen worden dus omgedraaid. In plaats van te beslissen voor de burger, legt het Stadsdeel de keuze/beslissing bij de burger en stelt het stadsdeel de kaders vast waarbinnen dat gebeurt.

Een belangrijke taak voor het stadsdeel is om burgers te informeren over en inzicht te geven in problemen, oorzaken en mogelijke oplossingen. Tijdens het proces van beleidsvorming en -uitvoering is het belangrijk dat het stadsdeel continu transparant is en communiceert, daar waar nodig kennis aandraagt.

Kennis is een noodzakelijke, maar niet alles bepalende voorwaarde voor gedragsverandering. Vertrouwen en waardering spelen ook een grote rol. Het stadsdeel kan vertrouwen winnen als het slagvaardig weet te handelen waar en indien nodig. Maar ook door op specifieke momenten krachtig contraproductieve ontwikkelingen te neutraliseren. We zetten instrumenten in zodat alle betrokkenen zich uitgenodigd en uitgedaagd voelen hun talenten in te zetten.

Het stadsdeel zet in op activiteiten die gericht zijn op:

- het delen van kennis;
- het realiseren van een andere manier van werken van het stadsdeel (de Raad, het Dagelijks Bestuur, de ambtelijke organisatie), burgers, ondernemers en maatschappelijke instellingen/organisaties;
- teneinde meer ruimte te geven aan burgers.

Dit alles vraagt een grote kennis van thema's (themagerichte aanpak), van de 'onderhuidse processen' in de buurt (buurtgerichte aanpak) en het lef om keuzes te kunnen maken.

Deze nieuwe werkwijze vraagt om een andere rol en houding van de Raad en bestuurders, maar ook van de organisatie, waardoor de uitvoeringspraktijk (inclusief beleid) verbeterd wordt. Er zijn verschillende, taken en verantwoordelijkheden weggelegd voor raadsleden, het Dagelijks Bestuur en de ambtelijke organisatie die dienstbaar zijn aan onze samenleving en burgers.

Gemeente Amsterdam Stadsdeel West

Ruimte voor burgers in West.
Kaders en uitgangspunten voor participatie bij plan- en beleidsvorming en uitvoering

In het kader van de participatie en frontlijnsturing zal steeds aandacht gegeven (moeten) worden aan de verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Per activiteit zullen de rollen worden benoemd. Daarbij wordt rekening gehouden met het gegeven dat de overheid hierin zelf verschillende rollen heeft. Als bijlage is ter informatie de roldefiniëring van Hiemstra toegevoegd.⁴

In dit kader stellen we voor dat de Raad de betreffende portefeuillehouder mandateert te bepalen of een participatietraject wordt gestart. De wijze waarop geparticipeerd wordt gedurende een participatie-op-maat traject en de rapportage over de keuze voor een participatievorm, wordt in een aantal gevallen aan de Raad voorgelegd. Zo niet, dan controleert de Raad het traject achteraf. De verschillende rollen van de Raad, het DB, de ambtelijke organisatie en burgers, bij de diverse participatievormen, worden verder toegelicht in de uitwerkingsnota.

5. De benodigde organisatieontwikkeling

Het stadsdeel zal meer open staan voor interactie. Dit houdt in dat het transparant is en risico's durft te nemen.

Het Dagelijks Bestuur heeft een cruciale rol in dit proces van verandering. Concreet houdt dit in dat het Dagelijks Bestuur:

- ambtelijke ondersteuning organiseert voor dit proces;
- communiceert naar relevante partners (burgers, ondernemers, organisaties, instellingen, corporaties, etc.);
- kaders communiceert;
- zorgt voor transparantie tussen raad, ambtelijke organisatie en burgers, vanuit de nieuwe werkwijze;
- zorgt voor continuïteit van het proces van organisatieverandering, vanuit de nieuwe werkwijze;
- zorgt voor politieke aansturing, vanuit de nieuwe werkwijze.

De ambtelijke organisatie zal onder leiding van het Directie Team moeten werken aan bovenstaande aanpak zoals meer vraaggericht, buurtgericht en themagericht. Dit betekent dat zij:

- een meer open houding heeft (oppakken van signalen, gebruikmaken van deskundigheid burgers);
- accepteert (en ernaar handelt) dat signalen van buiten een hoge prioriteit krijgen;
- accepteert dat initiatieven van burgers niet altijd passen binnen de beleidskaders;
- een meer actieve rol in de uitvoering oppakt en daarbij risico's durft te nemen (meer ondernemen);
- transparant is naar bestuur en burgers, maar ook onderling;
- zorgt voor eenheid en verbinding binnen de organisatie;
- verordeningen screent op noemde uitgangspunten en indien nodig aanpast (in overleg met Juridische Zaken).

Communicatie, van buiten naar binnen en van binnen naar buiten, is bij de ondersteuning van bovengenoemde aanpak van belang. In de uitwerking van het kader en bij de implementatie wordt hieraan veel aandacht besteed.

Samenvattende conclusie

Wat gaat het Stadsdeel, ambtelijk en bestuurlijk, doen?

- Wij nemen als uitgangspunt dat kennis, kunde en betrokkenheid van burger noodzakelijk zijn voor verder vormgeving.
- We geven ruimte aan de betrokkenheid en initiatieven van burgers
- Het kennen van je buurt en burgers is noodzakelijk.
- De nieuwe manier van werken en de communicatie(strategie) worden op elkaar afgestemd.
- Er wordt geëxperimenteerd met verschillende (onorthodoxe) vormen van participatie.
- De aanpak is gericht op het stimuleren van vraaggericht werken in plaats van aanbodgericht werken.
- Het motto is: voer uit en realiseer.
- We investeren in kennis en een andere (innovatieve) manier van werken.

In de uitwerkingsnota zal de werkwijze verder worden uitgewerkt.

Bijlage I

Drie generaties Burgerparticipatie

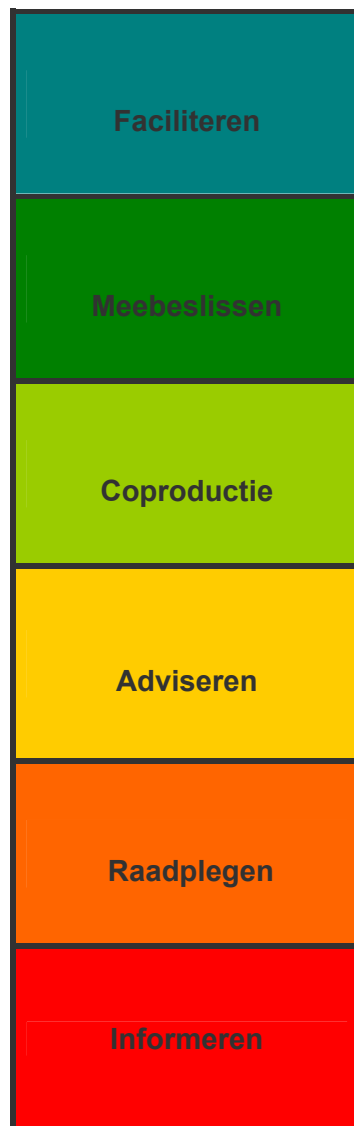
De eerste generatie burgerparticipatie ontstond in de jaren zeventig. Het begon met een door de burger afgedwongen inspraak in beleid, met name in de ruimtelijke ordening. De overheid bereidt een besluit voor en burgers en belanghebbenden geven daarover hun mening, alvorens het besluit wordt genomen.

De tweede generatie burgerparticipatie is die van de interactieve beleidsvorming. Deze vorm ontstond in de jaren negentig. Ook hier lag het initiatief bij het bestuur. De overheid vond het belangrijk om burgers vooraf te betrekken bij beleidsontwikkeling, vanuit de gedachte dat op die manier beter beleid en meer draagvlak zou ontstaan.

Begin jaren 2000 ontstond een nieuwe vorm van burgerparticipatie, waarbij het initiatief bij de burger ligt. Bij deze derde generatie burgerparticipatie gaat het om burger- of bewonersinitiatieven. De burger ziet kansen in zijn omgeving en werkt zelf of samen met andere burgers aan de ontwikkeling van iets moois op straat, in de wijk of in de stad. De overheid kan hier een rol bij hebben, maar dat hoeft niet perse. De overheid komt in principe pas in beeld als burgers de overheid nodig hebben. Bij de derde generatie burgerparticipatie wordt dus geëxperimenteerd met vormen waarbij aan burgers en burgergroepen een grote mate van autonomie wordt gelaten. Er wordt meer belegd bij burgers dan voorheen.

Bijlage II

De verschillende participatievormen



Gemeente Amsterdam Stadsdeel West

Ruimte voor burgers in West.
Kaders en uitgangspunten voor participatie bij plan- en beleidsvorming en uitvoering

Bijlage III

Rollen benoemd door Hiemstra

Om een beeld te geven van de rollen zoals die door Hiemstra⁵ zijn benoemd (over presenterende gemeenten) en de ontwikkeling daarin.

Rol gemeente	Positie burger	Aard van de relatie	Ontwikkeling	Typering prestatie
Politieke organisatie	kiezer	representatief	meer nevenschikte positie bestuur en burger	herkenbaar, aanspreekbaar
Dienstverlener	klant	dienstverlenend	noodzaak tot permanente innovatie	burgergericht, proactief
Regeltoepasser en handhaver	onderdaan	ondergeschikt	integrale vergunningverlening en handhaving	voorspelbaar, consequent
Ontwikkelaar	partner	gelijkwaardig	gemeente meer regisseur dan uitvoerder	visionair, partnerschapgericht
Beheerder	gebruiker	op afstand	toenemende invloed burger op beheer en onderhoud	rationeel, flexibel

⁵ Hiemstra J. *Presterende Gemeenten; hoe gemeenten beter kunnen presteren*. Kluwe, 2003