

We houden contact

Burgerparticipatie in Velsen

Concept beleidskader voor Inspraak en Samenspraak

Versie 3.1. - 10 december 2009

College van Burgemeester en wethouders van Velsen

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	3
2. Spelregels voor actieve betrokkenheid	4
2.1 Welke onderwerpen?	4
2.2. De randvoorwaarden	5
3. Wat is burgerparticipatie?	6
3.1. Samenspraak	6
3.2. Inspraak	6
3.3. Burgerinitiatief	6
3.4 Referendum	7
3.5. Advisering	7
3.6 Wijkgerichte dienstverlening	7
4. Succesfactoren bij samenspraak	8
4.1. Beïnvloedingsruimte	8
4.2. Openheid	8
4.3. Overeenstemming over het proces	8
4.4. Goede relatie tussen gemeente en externe partijen	9
4.5. Geschikte problematiek	9
4.6. Wet- en regelgeving	9
4.7. Beschikbare middelen (geld en personeel)	9
5. Wat mogen inwoners van de gemeente verwachten?	10
6. Wat verwacht de gemeente van haar inwoners?	12
6.1. Krachtenveld	12
7. Kiezen voor meedenken en meedoen	13
Bijlage 1 Het beleidsproces	14
Bijlage 2 Matrix beleidsproces	16

1. Inleiding

Mensen die in Velsen wonen of werken willen graag dat hun gemeente er voor hen is. Ze willen goed geholpen worden als ze iets van de gemeente nodig hebben zoals een paspoort, een vergunning of een uitkering. En wanneer er iets stuk is, willen ze dat dit gerepareerd wordt. Ze willen dat er aandacht voor hen is, en dat ze gehoord worden als ze iets te zeggen hebben.

De gemeente heeft haar inwoners nodig om mee te denken over hoe haar toekomst - bijvoorbeeld bij grote bouwprojecten of als het om sport, jongeren, milieu, zorg, veiligheid of parkeren gaat. Wanneer mensen hier vanaf het begin over mee kunnen praten en mee kunnen denken noemen we dat samenspraak.

De gemeente zoekt nu al regelmatig contact met haar burgers om hun meningen en ideeën te horen over onderwerpen die hen aangaan. Het is een kunst om dat zo te organiseren dat iedereen zich gehoord voelt. Het gemeentebestuur heeft dan vervolgens de verantwoordelijkheid om heldere besluiten te nemen. Besluiten die ook begrepen worden en gebaseerd zijn op maatschappelijk draagvlak.

In 2010 is dit beleidskader de basis voor samenspraak als methode bij verschillende beleidsvraagstukken. In 2011 zullen we deze manier van werken evalueren om te kijken of het werkt.. Want burgerparticipatie is mensenwerk en samenspraak is een groeiproces.

Franc M. Weerwind
Burgemeester Velsen

2. Spelregels voor actieve betrokkenheid

De gemeente Velsen wil ervaringen, kennis, creativiteit en ideeën aanboren. Niet alleen om projecten en beleidsplannen beter te maken, maar ook om nieuwe initiatieven een kans te geven.

Door mensen uit te nodigen en te stimuleren om actief bij de gemeente betrokken te zijn, ontstaan er nieuwe ideeën. De kwaliteit van plannen wordt beter, tegenstellingen komen aan het licht en er ontstaan alternatieven. Zo worden mensen betrokken bij beleid en projecten.

En als er voor een bepaald onderwerp politieke besluitvorming nodig is, is het wenselijk om hierbij een evenwichtig, sterk en breed gedragen advies uit de samenleving te hebben.

Burgers, bedrijven en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, waaronder wijkplatforms, worden nu ook al actief benaderd om beleid en projecten mede vorm te geven.

Voorbeelden hiervan zijn o.a. het Duinpark, De Grote Buitendijk, het tracé voor hoogwaardig openbaar vervoer en de invulling van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning.

De ervaringen zijn over het algemeen positief, al kan zelden aan ieders wensen worden voldaan. De manier waarop deze trajecten tot stand komen en het proces dat daarop volgt is verschillend zodat het voor burgers, maar ook voor de lokale politiek niet altijd duidelijk is. Er ontbreken duidelijke spelregels.

Een eerste aanzet voor die spelregels is beschreven in een concept kadernota *Inspraak en Samenspraak*. Deze nota is door de gemeenteraad op 19 maart 2009 vrijgegeven om met inwoners van Velsen en met maatschappelijke organisaties te bespreken. Met behulp van een digitale enquête, twee bijeenkomsten en klankbordgesprekken en een digitale ervaringskamer, kon iedereen reageren op dit document. Een belangrijke algemene opmerking is dat de gemeente zorgvuldig, duidelijk en uitnodigend moet zijn als zij met haar inwoners contact zoekt.

Mede op grond van de reacties is *Inspraak en Samenspraak* herschreven. Dit beleidskader is nu de basis voor een heldere, innovatieve en effectieve manier van burgerparticipatie in Velsen.

2.1 Welke onderwerpen?

Het is moeilijk te bepalen welke onderwerpen in samenspraak tot stand moeten komen. Het begint meestal met de signalering van een maatschappelijk vraagstuk. Het initiatief kan liggen bij een beleidsmedewerker, een bestuurder, een raadslid, een hogere overheid, een maatschappelijke instelling, een inwoner of een groep inwoners van Velsen of een wijkplatform. In eerste instantie is het zaak om vast te stellen of dit vraagstuk ook daadwerkelijk te erkennen is voor de gemeente. Het antwoord op deze vraag is bepalend als het gaat om politieke erkenning, die altijd de verantwoordelijkheid is van het college of van de gemeenteraad.

Tot nu toe worden de onderwerpen vooral gekozen op basis van het collegeprogramma of als er nieuw beleid gemaakt wordt. Er wordt nog weinig gekeken naar onderwerpen die vanuit de samenleving naar voren komen en waarvoor uiteindelijk ook een politiek besluit nodig is. Het is onvoldoende duidelijk hoe mensen een onderwerp op de politieke agenda kunnen krijgen. Experimenten met lokale communities, zowel digitaal als 'live', zouden verder uitgewerkt moeten worden.

De gemeenteraad kan, bijvoorbeeld aan het begin van een bestuursperiode of een bestuursjaar, de onderwerpen bepalen die op interactieve manier ontwikkeld moeten worden. Dit zijn bijvoorbeeld de zogenaamde 'postzegelbestemmingsplannen' in het kader van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Het zal echter niet altijd eenvoudig zijn om eenduidig als gemeenteraad onderwerpen te kiezen die hiervoor geschikt zijn. De gemeenteraad kan in haar rol van volksvertegenwoordiger wel actief aan burgers vragen welke problemen en prioriteiten zij ervaren en welke behoeften en wensen zij hebben.

2.2. De randvoorwaarden

Om een onderwerp in samenspraak met burgers verder te ontwikkelen, moeten vooraf belangrijke afwegingen worden gemaakt. Dat zijn:

1. de mate van beïnvloedingsruimte,
2. openheid,
3. is er overeenstemming tussen actoren over het proces,
4. bestaande wet- en regelgeving,
5. en tot slot de beschikbare (financiële en/of personele) middelen

Meer over deze randvoorwaarden leest u in hoofdstuk 4.

Als duidelijk is welke onderwerpen in samenspraak met de inwoners van Velsen ontwikkeld worden, zal de gemeenteraad heldere kaders en opdrachten aan het college mee moeten geven. De raad kan burgers vooraf consulteren bij gewenste oplossingsrichtingen en voorwaarden en/of kaders stellen. Ook kan de raad aangeven welke partijen zeker bij het proces betrokken moeten worden.

Dan moeten de onderwerpen in de tijd geplaatst worden zodat iedereen, inwoners, betrokken organisaties, bestuurders en ambtenaren weten wanneer welk onderwerp aan de orde is.

Als een onderwerp in samenspraak is ontwikkeld, volgt meestal ook nog een inspraakprocedure. Inspraak is op een aantal gebieden namelijk wettelijk verplicht.

Tot slot kan de gemeente de burgers tijdens en na het proces naar hun mening en oordeel vragen over de manier waarop de samenspraak en inspraak verlopen zijn.

3. Wat is burgerparticipatie?

Er is verwarring over de vraag wat burgerparticipatie is in Velsen. Verschillende termen worden door elkaar gebruikt. Wel is duidelijk dat het bij burgerparticipatie in de gemeente Velsen altijd gaat om onderwerpen waarbij van de lokale politiek een besluit gevraagd wordt.

Burgerparticipatie kent methoden om burgers bij gemeentelijk beleid te betrekken. Het gaat daarbij zowel om de inbreng van burgers op het moment dat er nog beleidsruimte is (samenspraak) als om de wettelijke inspraakprocedure (inspraak). Daarnaast bestaan er ook het burgerinitiatief en het referendum.

Buiten deze mogelijkheden zijn er ook adviesorganen in Velsen met specifieke expertise. Bij wijkgerichte dienstverlening is er sprake van een snelle en praktische werkwijze op wijkniveau.

3.1. Samenspraak

Samenspraak betekent dat plannen in de fasen van beleidsvoorbereiding en beleidsontwikkeling samen met burgers en organisaties ontwikkeld worden (zie ook bijlage 1). De onderwerpen die voor samenspraak in aanmerking komen liggen niet bij voorbaat vast! Het is voor de inwoners van Velsen wel wenselijk dat de gemeente duidelijk maakt bij welke onderwerpen men kan participeren. Het college en de raad zijn verantwoordelijk voor de keuze of en zo ja, welke onderwerpen in samenspraak met haar inwoners worden opgepakt. Er worden nu nog geen heldere afwegingskaders gebruikt om te bepalen of samenspraak zinvol is. Deze komen terug in hoofdstuk 4.

3.2. Inspraak

Soms is wettelijk bepaald dat een onderwerp aan inspraak onderhevig is en hoe die inspraak is geregeld. Daarnaast verplicht artikel 150 van de Gemeentewet de raad een verordening vast te stellen, waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop inwoners en andere belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. Dit artikel bepaalt ook wat er ten minste in de verordening moet zijn geregeld.

In december 2005 heeft de raad de inspraakverordening gemeente Velsen vastgesteld.

In deze verordening is vastgelegd dat “elk bestuursorgaan ten aanzien van zijn eigen bevoegdheden besluit of inspraak wordt verleend bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid.” Dan gaat het in ieder geval om de burgemeester, het college en de raad. Inspraak wordt altijd verleend indien de wet daartoe verplicht. In de verordening wordt vervolgens aangegeven waarop geen inspraak wordt verleend.

Als de wet tot inspraak verplicht, wordt dit gedaan zonder dat de afweging wordt gemaakt of het onderwerp in een vroegtijdig stadium breder via samenspraak kan worden aangepakt. Samenspraak is niet aan de orde als het de uitvoering van vastgesteld beleid betreft.

3.3. Burgerinitiatief

Door het Burgerinitiatief (2002) is er een kader waarbij iedere inwoner van Velsen vanaf 14 jaar en ouder de mogelijkheid heeft om een onderwerp op de agenda van de gemeenteraad te plaatsen. Het gaat hierbij om ideeën en initiatieven vanuit (groepen) inwoners van Velsen, bijvoorbeeld vanuit buurtcomités of wijkplatforms. Soms kunnen deze initiatieven direct uitgevoerd worden. Soms is er meer tijd nodig om via een proces van samenspraak meerdere partijen te betrekken.

Binnen het informele circuit komen nu al regelmatig ideeën en plannen naar voren. Het is echter wenselijk om het Burgerinitiatief nieuw leven in te blazen zodat een platform ontstaat van ideeën, kansen en initiatieven waarbij iedereen ook kan volgen wat ermee gebeurt.

Burgerinitiatieven zijn vaak afkomstig van wijkplatforms, groepen georganiseerde bewoners of maatschappelijke organisaties. Als deze initiatieven politieke of ambtelijke steun vragen, ligt het voor de hand om de ideeën of plannen aan te bieden aan het college van B&W. Zo heeft het plan of idee een voedingsbodem en kan het college vervolgens beoordelen wat het vervoltraject is – bijvoorbeeld dat het plan samen met de ambtelijke organisatie verder wordt uitgewerkt of dat men een traject van samenspraak in wil gaan. De gemeenteraad moet geïnformeerd worden over de initiatieven en over de manier waarop het college het initiatief verder wil ontwikkelen. Op deze wijze wordt een zorgvuldige afhandeling van het proces geborgd.

3.4 Referendum

In de referendumverordening van de gemeente Velsen (per 1 januari 2008) staat dat een referendum een raadplegende volksstemming is waarbij de kiesgerechtigden zich uitspreken over een door de raad te nemen of genomen besluit. Het referendum is dan een middel voor bewoners om zich uit te spreken over een bepaald onderwerp dat al grotendeels uitgekristalliseerd is.

3.5 Advisering

Bij diverse onderwerpen is een breder advies nodig. De bestaande adviesraden die het college gevraagd en ongevraagd kunnen adviseren zijn de Wmo-raad, de Cliëntenraad Velsen, het Gehandicapten Beraad Velsen, de Milieuraad, de Commissie Stedelijk Schoon en de Kunstcommissie. Het structureren van het bestuurlijk overleg met deze adviesraden is een belangrijk hulpmiddel bij het proces van participatie.

Naast deze bestaande adviesraden geven ook wijkplatforms in Velsen zowel gevraagd als ongevraagd advies over onderwerpen die de inwoners van de betreffende wijk raken. Bij samenspraak behouden wijkplatforms deze adviserende rol waarbij ook zij vanaf het begin bij het beleidsproces betrokken worden.

3.6 Wijkgerichte dienstverlening

Het doel van wijkgerichte dienstverlening is om samen met professionele partners, zoals woningbouwcorporaties, politie en welzijnsinstellingen, gezamenlijk te werken aan een wijkomgeving die heel, veilig en sociaal is. Dit wordt opgepakt binnen wijkteams. Ook wijkplatforms worden uitgenodigd om hieraan deel te nemen. Voor onderwerpen die betrekking hebben op de buitenruimte en de directe leefomgeving worden de wijkteams dus een belangrijk aanspreekpunt. Een notitie over wijkgerichte dienstverlening is op 17 november 2009 vastgesteld door het college van B&W.

4. Succesfactoren bij samenspraak

Om samenspraak tot een succes te maken, moet aan een aantal randvoorwaarden zijn voldaan. Deze geven richting en vorm aan het beleidsproces en zorgen ervoor dat voor iedereen duidelijk is hoe men bij het proces van samenspraak betrokken wordt. Als niet aan de randvoorwaarden kan worden voldaan, kun je eigenlijk geen contract aangaan met diegenen waarmee je in samenspraak tot een plan wil komen.

Als er gekozen wordt om via samenspraak een onderwerp te ontwikkelen, wordt vervolgens een zogenaamd startdocument gemaakt waarin de randvoorwaarden en de afspraken tussen alle deelnemende partijen staan: raad, college, ambtelijke organisatie en externe deelnemers zoals maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, wijkplatforms, sportverenigingen, MKB, woningcorporaties en betrokken inwoners van Velsen.

Het is belangrijk dat hier zorgvuldig mee omgegaan wordt. Maak het vraagstuk zo duidelijk mogelijk en stel daarbij heldere kaders en doelstellingen.

De randvoorwaarden zijn:

4.1. Beïnvloedingsruimte

* Het onderwerp moet iets zijn waar de lokale politiek ook werkelijk over gaat en een besluit over kan nemen.

* Het moet een onderwerp zijn waar meerdere belangen aan de orde zijn en de inhoud van het beleid moet niet vaststaan. Dit is niet het geval als de gemeente eigenlijk al een besluit heeft genomen of als het beleid al met andere partijen is uitonderhandeld.

4.2. Openheid

* Zowel de gemeente als de externe deelnemers zijn in staat en hebben de bereidheid om in alle openheid over de problematiek te communiceren. Alleen goed geïnformeerde deelnemers zijn goede gesprekspartners voor elkaar.

* Er moeten afspraken gemaakt worden over informatie die privacygevoelig is of die schadelijk kan zijn voor de onderhandelingspositie van de gemeente naar derden. Als dit vertrouwen wordt geschaad, zal per keer beoordeeld moeten worden wat de consequentie is voor het proces.

4.3. Overeenstemming over het proces

Vooraf moet er duidelijkheid en overeenstemming te zijn bij alle partijen over de rol en de inbreng van de deelnemers. Hierdoor is het mogelijk om regie te voeren op dit proces.

- het niveau van participatie: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren (meebeslissen acht het college een bevoegdheid van het gemeentebestuur);
- Helderheid over wel of geen verplichtte inspraak na samenspraakproces;
- de manier waarop de communicatie plaatsvindt;
- de frequentie van vergaderingen;
- beslissingsmomenten in het proces;
- de wijze van omgang met de uitkomsten;
- het aantal personen in vergaderingen;
- onafhankelijke voorzitter ja of nee;
- vorm(en) van interactief proces;
- inhuur van deskundigen etc.

Ook moet er een afzienbare periode zijn waarbinnen het proces verloopt. Een te lange looptijd kan het vertrouwen schaden van de deelnemers aan het proces. Daarnaast kan het zijn dat lopende het proces de uitgangspunten ingrijpend wijzigen. Dit vraagt dan om een gezamenlijke heroriëntering van het proces.

4.4. Goede relatie tussen gemeente en externe partijen

Een constructieve relatie tussen gemeente en externe deelnemers is belangrijk. Partijen hebben belang bij een gezamenlijke aanpak en hebben de bereidheid om te investeren in een goede relatie, zowel op het structurele vlak (afhankelijkheid, samenwerking), het culturele (gemeenschappelijke waarden, overbrugbare belangentegenstellingen) als het persoonlijke. Indien partijen participeren die geen meerwaarde verwachten van het proces, zal dit haast onvermijdelijk leiden tot obstructie hiervan.

4.5. Geschikte problematiek

* Het vraagstuk moet geschikt zijn voor samenspraak. Er moet bijvoorbeeld voldoende tijd zijn om te overleggen en te onderhandelen.

* Het beleidsvraagstuk moet hanteerbaar zijn, af te bakenen van ander beleid en begrijpelijk voor alle deelnemers.

* Het is niet altijd even verstandig om zonder meer een interactief proces in te gaan bij sterk gepolitiseerde thema's en onderwerpen die in het recente verleden de gemoederen al te heftig hebben bezig gehouden. Een zorgvuldige afweging is hier op zijn plaats. Zo kan het verstandig zijn om 'een afkoelingsperiode' in te lassen of om extra te investeren in het gezamenlijk met externe deelnemers definiëren en erkennen van het (maatschappelijk) probleem. Of het kan juist verstandig zijn om in samenspraak een thema of onderwerp opnieuw op te pakken.

Ten slotte is burgerparticipatie over esthetische onderwerpen als standbeelden, beplanting en dergelijke, vaak niet geschikt omdat dit vaak met persoonlijke smaak te maken heeft of uitvoering is van bestaand beleid. Aan de andere kant zijn dit wel onderwerpen waar veel mensen een mening over hebben en wat de gemoederen vaak bezig houdt. Ook hier is een juiste afweging noodzakelijk.

4.6. Wet- en regelgeving

Dit is een belangrijk grens- en tevens- toetskader. De uitkomsten van het proces mogen nooit in strijd zijn met bestaande wet- en regelgeving.

4.7. Beschikbare middelen (geld en personeel)

Een interactief beleidsproces kost geld; er moeten zaken geregeld worden om ervoor te zorgen dat zowel de deelnemers alsook de overige inwoners van Velsen eenzelfde hoeveelheid kennis en informatie hebben bij het proces. Naast de inzet van medewerkers en het faciliteren of huren van vergader ruimten moet er expertise worden ingehuurd, gespreksleiders, verslaglegging en wervingsacties georganiseerd worden, moeten informatiefolders worden ontwikkeld en geproduceerd, evenals nieuwsbrieven, maquettes, foto's etc. Hier moeten binnen de gemeentelijke begroting financiële middelen voor worden gereserveerd.

Ook het gebruik van de gemeentelijke website om burgers actief te betrekken en te informeren over het proces vraagt om meer technische mogelijkheden dan nu het geval is. Binnen de gemeentelijke begroting voor 2010 is hier reeds budget voor gereserveerd. Daarnaast vraagt ook het verwerken van inkomende internetreacties om tijd en expertise.

5. Wat mogen inwoners van de gemeente verwachten?

De gemeente heeft een belangrijke rol bij burgerparticipatie. Zij wil van haar inwoners weten hoe zij ergeren over denken. Dan is het belangrijk om mensen in staat te stellen om eenvoudig aan informatie te komen.

Een aantal spelregels:

1. Het college nodigt inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties uit om onderwerpen op de politieke agenda te krijgen. Dit kan via het burgerinitiatief, contacten met de gemeenteraad en/of via vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en wijkplatforms. Ook het actief contact leggen met bestaande (digitale) communities is een manier om mensen bij onderwerpen te betrekken. Daarnaast hebben raadsleden vanuit de rol als volksvertegenwoordiger de verantwoordelijkheid om te vragen welke problemen en prioriteiten de inwoners van Velsen ervaren en welke behoeften en wensen er bestaan.
2. Het college maakt jaarlijks samen met de gemeenteraad een gezamenlijk overzicht van onderwerpen die geagendeerd worden voor samenspraak. Het college baseert haar keuze van onderwerpen op het collegeprogramma en de gemeenteraad op reacties uit de maatschappij en op de zogenaamde termijnagenda van de gemeenteraad.
3. Het college betreft bij haar onderwerpkeuze de succesfactoren van beïnvloedingsruimte, openheid, overeenstemming tussen actoren over het proces, wet- en regelgeving en tot slot beschikbare (financiële en/of personele) middelen.
4. Het college motiveert de keuze van de gekozen onderwerpen.
5. Het college krijgt van de gemeenteraad heldere randvoorwaarden.
6. De gekozen onderwerpen worden in een tijds kalender geplaatst zodat voor iedereen duidelijk is voor welk onderwerp wanneer besluitvorming verwacht wordt. Bij deze planning dient dan wel rekening te worden gehouden dat er voldoende tijd is voor samenspraak. Als deze ontbreekt, kan niet voldaan worden een belangrijke randvoorwaarde.
7. Per onderwerp wordt van tevoren het niveau bepaald van participatie: informeren, raadplegen, adviseren of coproduceren. Besluiten nemen is de bevoegdheid van het gemeentebestuur.
8. Betrokkenen worden vroegtijdig breed geïnformeerd over het onderwerp zodat ze in staat zijn om de kennis te delen en te verbreden.
9. Het college blijft investeren in de ontwikkeling van de gemeentelijke website zodat interactieve applicaties als digitaal debat, digitale enquête, opiniewijzer en digitale burgerpanels mogelijk worden. Dit maakt het voor iedereen mogelijk om mee te doen aan of inzicht te hebben in de (interactieve) beleidsprocessen.
10. Het college blijft naast het ontwikkelen van de gemeentelijke website, ook op andere manieren mensen betrekken bij beleidsontwikkeling. Dit door bijvoorbeeld methoden als politiek dorpscafé en bijeenkomsten in de wijken. Per proces wordt maatwerk gehanteerd waarbij meerdere middelen naast elkaar kunnen worden ingezet. Ook zal aansluiting gezocht worden bij bestaande digitale communities in Velsen.
11. College en gemeenteraad dragen de verantwoordelijkheid om recht te doen aan de uitkomsten van het participatietraject. Als de besluitvorming geen duidelijke relatie heeft met de uitkomsten van de beleidsvoorbereiding en beleidsontwikkeling leidt dit onherroepelijk tot gebrek aan vertrouwen.

12. Het college zorgt ervoor dat evaluatie een vast onderdeel is van het proces zodat lering getrokken wordt om vervolprocessen (nog) effectiever te laten verlopen.
13. Het college waardeert de inbreng van burgerinitiatieven. Bijvoorbeeld door de initiatiefnemers te melden in het burgerjaarverslag of, indien wenselijk, initiatiefnemers te betrekken bij de uitvoering van het initiatief.
14. Voor het faciliteren van samenspraak stelt de gemeenteraad jaarlijks vanaf 2010, budget beschikbaar in de in de gemeentelijke begroting voor de (extra) inzet van mensen en middelen.
15. Het college werkt elk burgerparticipatietraject uit, inclusief een actoren- en een krachtenveldanalyse. Wie bij een vraagstuk betrokken worden is afhankelijk van het onderwerp, waarbij niet bij voorbaat een beperking is. Ook kunnen er later in het proces nog actoren bij betrokken worden.
16. Het college levert inspanningen om de betrokken actoren te bereiken
17. De rolverdeling en voornoemde kaders en randvoorwaarden zijn bij aanvang van het proces bij de actoren bekend en geaccepteerd.
18. Het college maakt op voorhand duidelijk wanneer, hoe en in welke mate de actoren bij een interactief beleidsproces worden betrokken en wat er met hun inbreng gebeurt.
19. Het college streeft naar zoveel mogelijk transparantie in het proces. Wel moet het mogelijk zijn dat betrokken partijen, in het belang van het proces, gezamenlijk afspraken maken over hoe om te gaan met de (tussentijdse) uitkomsten van het traject.
20. Een referendum is een extra toetsingsinstrument als een onderwerp al op de politieke agenda staat en er een keuze van een breed deel van de Velsense bevolking gevraagd wordt.

6. Wat verwacht de gemeente van haar inwoners?

De gemeente verwacht van haar inwoners vooral betrokkenheid, meedenken en meedoen. De gemeente zet zich in om zoveel mogelijk mensen te betrekken bij beleid in de verwachting dat mensen constructief meedenken bij de uitwerking van plannen – bijvoorbeeld via internet.

Vaak zijn er al organisaties betrokken bij een bepaald onderwerp of zouden bepaalde groepen juist benaderd moeten worden. Al in de fase van beleidsvoorbereiding is het van belang om een analyse te maken van de interne en externe groepen die bij het volledige beleidsproces betrokken zijn of kunnen worden. Dit wordt een actorenanalyse genoemd. Dit zijn naast het college, de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie ook individuele burgers, al dan niet georganiseerde groepen (waaronder wijkplatforms), bedrijven, maatschappelijke organisaties en mogelijk andere overheden (Provincie Noord-Holland, rijk).

Deze externe actoren worden niet willekeurig door het college of gemeenteraad gekozen! Iedere belanghebbende die bij het onderwerp betrokken is, kan binnen het proces acteren, mits deze past binnen de randvoorwaarden.

De gemeenteraad neemt hierbij een bijzondere positie in. Enerzijds omdat raadsleden een antennefunctie vervullen om signalen vanuit de samenleving op te vangen. Anderzijds is de gemeenteraad het hoogste besluitvormende orgaan van de gemeente. Het stelt de kaders vast en beoordeelt of het college die correct uitvoert. Bij besluitvorming na een participatietraject kan een situatie ontstaan waarbij de uitkomsten van samenspraak niet passen binnen de vooraf vastgestelde kaders.

6.1. Krachtenveld

Om een levendige discussie te krijgen over een onderwerp is het belangrijk dat men elkaars standpunten en ideeën kent. Er zijn immers vaak verschillende belangen in het spel en het is goed om die van elkaar te weten. Dit is het maatschappelijk krachtenveld. De actoren in een interactief beleidsproces verschillen in hun opvattingen over het vraagstuk, hun kennis over het vraagstuk of de achterban die zij vertegenwoordigen. Om dit voor elkaar helder te krijgen is per beleidsproces vooraf een goede inschatting nodig van het maatschappelijk krachtenveld. Daarbij moeten niet alleen de betrokken actoren benoemd worden, maar ook afzonderlijk geanalyseerd op de volgende aspecten:

- welke opvattingen hebben zij?
- welke standpunten hebben zij eerder ingenomen?
- welke belangen streven zij na?
- wat is hun mogelijke inbreng (kennis, informatie, ervaring)?
- wat zijn hun motieven om wel of niet in het proces te participeren?
- welke achterban vertegenwoordigen zij?
- welke instrumenten hebben zij ter beschikking?

7. Kiezen voor meedenken en meedoen

Er zijn vijf vormen van samenspraak. Onafhankelijk van het model neemt het college en/of de gemeenteraad uiteindelijk een besluit. Het bereik van burgerparticipatie in Velsen varieert tussen model 1 en 4. Het uiteindelijke besluit zal in ieder geval gebaseerd moeten zijn op de uitkomsten van de samenspraak en het daarbij gevolgde proces! Aangezien het college en/of de gemeenteraad vooraf akkoord zijn gegaan met het proces, hebben zij ook de verantwoordelijkheid om hier zorgvuldig mee om te gaan.

1. **Informeren** is gebruikelijk in Velsen. Inwoners van Velsen worden regelmatig geïnformeerd over allerlei onderwerpen die al in concept tot stand zijn gekomen. De kanalen zijn internet, gemeentelijke informatie- en mededelingenpagina, bewonersbijeenkomsten, informatieavonden, nieuwsbrieven, persberichten etc. Men kan op deze informatie actief reageren door het sturen van e-mails, brieven, telefoon, inspraakreacties etc.
2. **Raadpleging** is een vorm waarmee in de afgelopen jaren op verschillende manieren geëxperimenteerd is en ervaring mee is opgedaan. Er zijn verschillende vormen gebruikt zoals praatcafé, expertmeetings, werksessies met belangengroepen, klankbordgroepen, rondetafelbijeenkomsten, community planning. Er zijn meer vormen denkbaar die in de komende jaren verder ontwikkeld kunnen worden – zoals een combinatie van de gemeentelijke website met internet. Deze mogelijkheden zijn op dit moment onvoldoende, maar de ambitie is om in de toekomst hier meer mee te gaan werken.
3. **Advisering** is ook een vorm van raadplegen, maar meer vanuit het perspectief van adviesraden.
4. **Coproductie** vindt bijvoorbeeld plaats binnen wijkgerichte dienstverlening. Hierin werkt de gemeente op basis van gelijkwaardigheid samen met partijen als politie, woningcorporaties en de Stichting Welzijn Velsen. Ook wijkplatforms kunnen hier een actieve rol bij spelen. Burgers worden actief betrokken door ideeën aan te dragen en mee te helpen bij de uitvoering. Beleid en uitvoering worden ontwikkeld op basis van ervaringen en reacties van bewoners uit de wijk.
5. **Meebeslissen** vindt meer plaats nadat beleid door de gemeente is vastgesteld en gedelegeerd naar andere organisaties. Afspraken hierover worden dan vastgelegd in intentieovereenkomsten, prestatieafspraken of convenanten.

Bijlage 1 Het beleidsproces

Het beleidsproces

Om burgerparticipatie succesvol te laten plaatsvinden is inzicht in het beleidsproces onontbeerlijk. Beleid komt immers niet uit de lucht vallen. Het proces van beleidsvorming bestaat uit 5 fasen met ieder hun eigen kenmerken. In iedere fase van beleidsvorming kan opnieuw de mate van participatie worden bepaald.

Fase 1 Beleidsvoorbereiding

Deze fase wordt ook wel de initiatieffase genoemd. In deze fase wordt het onderwerp onderkend, geanalyseerd en gedefinieerd. Deze fase begint met de signalering van een maatschappelijk vraagstuk door een beleidsmedewerker, een bestuurder, een raadslid, een hogere overheid, een maatschappelijke instelling, een inwoner van Velsen of een groep inwoners (wijkplatform). De eerste stap is vaststellen of dit vraagstuk ook daadwerkelijk een belangrijk onderwerp voor de gemeente is. Het antwoord op deze vraag en het gegeven of het probleem wel of niet 'de politieke agenda haalt' zijn bepalend als het gaat om politieke erkenning. Deze erkenning is te allen tijde de verantwoordelijkheid van het college of van de gemeenteraad. Na de politieke erkenning volgen de analyse en de definitie van het vraagstuk.

Al in deze fase is het nodig om naast een gedegen analyse van de inhoudelijke problematiek te komen tot een analyse van de omgeving. Een actoren- en krachtenveldanalyse zijn nodig om inzicht te krijgen in de vraag wie bij een project betrokken kunnen of moeten worden en welke belangenposities deze partijen innemen. Ook de positie van de gemeente moet helder zijn. Op basis van deze analyses en op basis van het al dan niet aanwezig zijn van de al eerder beschreven randvoorwaarden, kan besloten worden of een interactieve aanpak zinvol of haalbaar is.

Van belang voor deze fase in het proces is in ieder geval dat op basis van de actorenanalyse afgetast wordt of de verschillende betrokken partijen het eens zijn over de probleemdefinitie. Als dit niet het geval is, ontstaat het risico van een valse start. Om dit te voorkomen zal de probleemdefinitie zo moeten worden aangescherpt dat de verschillen in opvatting tussen de verschillende partijen zo duidelijk mogelijk worden weergegeven in de bestuursopdracht ofwel het startdocument, het eindstation van de fase van beleidsvoorbereiding.

Fase 2 Beleidsontwikkeling

Dit is de meest essentiële fase in het beleidsvormingsproces. Nu immers worden oplossingsrichtingen geïnventariseerd en geanalyseerd en vindt uiteindelijk de ontwikkeling en uitwerking van beleid plaats. Dit wordt aan het einde van deze fase vastgelegd in een beslisdocument.

In het begin van deze fase wordt weloverwogen gekozen welke methode(n) voor interactieve beleidsvorming het meest geschikt zijn, gezien de aard van het te ontwikkelen beleid en met het oog op de inmiddels gemaakte actorenanalyse. De betrokken interne en externe deelnemers moeten zich terdege bewust zijn van de rol die zij spelen op basis van het gekozen model en bereid zijn het spel volgens deze regels te (blijven) spelen.

Van raadsleden en collegeleden wordt in deze fase gevraagd om de doelstellingen, kaders, randvoorwaarden en uitgangspunten voor de interactieve processen vast te leggen en zich hier ook aan te houden. Niets is immers vervelender en slechter voor het imago van gemeente, college en gemeenteraad als een proces door de betrokken externe partijen als succesvol wordt ervaren, maar dat het uiteindelijk door 'de politiek' wordt afgeschoten of in een fundamenteel andere oplossingsrichting wordt gedirigeerd.

Fase 3 Beleidsbepaling (besluitvorming)

Deze fase wordt niet voor niets ook wel de besluitvormende fase genoemd. In het beste geval is in de fase van beleidsontwikkeling al gekozen voor een oplossingsrichting waarover alle betrokken interne en externe partijen het (in hoofdlijnen) eens zijn. Ook is de inspraakprocedure afgerond. In een minder goed geval moeten er knopen worden doorgehakt en moeten college en/of gemeenteraad bestuurlijke keuzes maken, omdat de betrokken partijen het nog niet eens zijn geworden. De keuzes kunnen gaan over de gekozen oplossingsrichting, maar kunnen ook te maken hebben met het feit dat er – gezien de (schaarste aan) beschikbare middelen – prioriteiten moeten worden gesteld.

In ieder geval is in deze fase het (laatste) woord aan de politiek: het college en/of de gemeenteraad. De nadruk ligt hier dan ook niet meer op interactie, maar op voorlichting en eventueel inspraak. Wel moet in deze fase verantwoording worden afgelegd over het gevolgde proces van interactie, vooral over de uitkomsten daarvan en wat daar uiteindelijk mee gedaan is.

Fase 4 Beleidsuitvoering

Na de besluitvorming volgt de fase van beleidsuitvoering. Vaak blijkt dat binnen de gestelde kaders nog verschillende vormen van uitvoering mogelijk zijn. Het huiswerk zoals dat gedaan is in de fase van beleidsvoorbereiding moet in die gevallen op het niveau van uitvoering worden overgedaan. Opnieuw zal een actorenanalyse gemaakt moeten worden om te bekijken wie bij de uitvoering betrokken zijn, omdat ook nu keuzes gemaakt moeten worden. Vaak zal het gaan om meer basale keuzes, zoals de concrete invulling van een sportvoorziening of de keuze voor verkeersmaatregelen in een bepaalde buurt.

Voor het verkrijgen of behouden van maatschappelijk draagvlak zijn dit echter niet minder belangrijke keuzes. Integendeel zelfs. Vaak betreft het keuzes die de betrokken burgers direct raken. De keuze voor één van de interactieve beleidsvormingsmodellen zal dus ook in deze fase wederom gemaakt moeten worden.

Fase 5 Beleidsevaluatie

Dit is de laatste fase in het proces van burgerparticipatie. Centraal in deze fase staat de vraag of het geformuleerde beleid geleid heeft tot de gewenste effecten. Op basis van het beleidsproces zoals dat is doorlopen, dient hier de vraag gesteld te worden met welke partijen en op welke manier het beleid geëvalueerd moet worden: een afweging die zorgvuldig gemaakt moet worden. Immers, niet voor niets is er in de vorige fases bewust voor gekozen bepaalde partijen bij het proces te betrekken. Op basis van hun rol hierin moeten zij ook een bijdrage kunnen leveren aan de evaluatie om het gewonnen maatschappelijk draagvlak niet verloren te laten gaan. Ook hier kan internet gebruikt worden als medium.

Bijlage 2 Matrix beleidsproces

Beleid	Onderwerpen	Kader	Beleid	Begeleiding
	Inwoners, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties	Gemeenteraad	College van B&W	Ambtelijke organisatie
Vorbereiding	<p>Geven signalen aan het college over onderwerpen die politiek aan de orde moeten komen</p> <p>Krijgen inzicht in welke onderwerpen wanneer in samenspraak worden ontwikkeld en welke niet</p>	<p>Draagt onderwerpen aan op basis van termijnkalender en signalen uit de samenleving</p> <p>Stelt randvoorwaarden aan het college en geeft aan wie minimaal bij het proces betrokken moeten worden.</p>	<p>Draagt onderwerpen aan op basis van collegeprogramma en vanuit burgerinitiatief</p> <p>Toetst alle onderwerpen (ook van de raad) op haalbaarheid voor samenspraak aan de hand van de randvoorwaarden.</p> <p>Stelt onderwerpen vast voor samenspraak</p>	<p>Adviseert bij toetsing van onderwerpen</p>
Ontwikkeling	<p>Zijn deelnemers aan het samenspraakproces zowel digitaal als tijdens gespreksrondes</p>	<p>Volgt het proces van samenspraak</p> <p>Eventueel tussentijdse evaluatie</p>	<p>Zet startdocument op</p> <p>Kiest een methode</p> <p>Start samenspraaktraject</p> <p>Rondt samenspraaktraject af</p>	<p>Verzorgt actorenanalyse en krachtenveldanalyse</p> <p>Begeleidt proces en inhoudelijke expertise</p> <p>Beheert internet</p> <p>Adviseert college</p>
Bepaling	<p>Worden geïnformeerd over het besluit en hebben vervolgens de mogelijkheid tot inspraak (als inspraak verplicht is)</p>	<p>Wordt geïnformeerd over voorlopige eindconclusies uit de samenspraak en geeft het resultaat vrij voor inspraak</p> <p>Raadsbesluit</p>	<p>Inspraakprocedure indien dit verplicht is.</p> <p>Collegebesluit</p>	
Uitvoering	<p>Worden betrokken op uitvoeringsniveau, op basis van genomen besluit(en)</p>	<p>Controlerende rol in de uitvoering</p>	<p>Voert regie over uitvoering</p>	<p>Zorgt voor uitvoering</p>
Evaluatie	<p>Gebieden (interactieve) vormen van evaluatie</p>	<p>Ontvangen resultaten van de evaluatie</p>	<p>Evaluatie over de uitvoering</p>	<p>Zorgt voor evaluatie</p>