

Burgerparticipatie

Op z'n Tilburgs Meej-áánderen!



Sociale Raad Tilburg

Ongevraagd advies, juli 2019

Meanderen en mee-j-áanderen

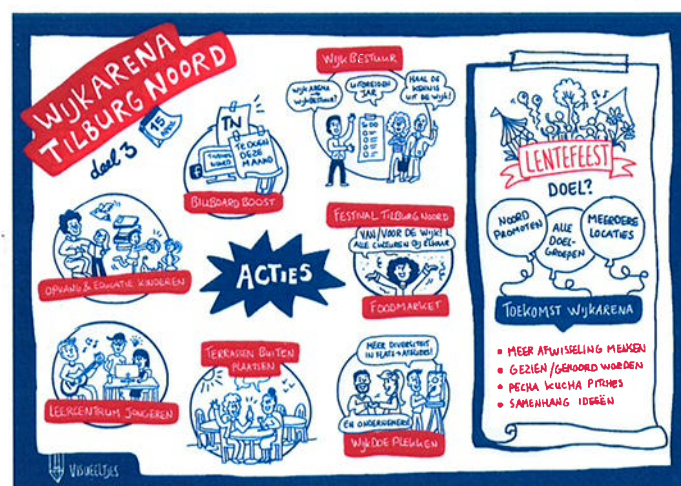


Een meanderende rivier is een in grote kronkels voortstromende rivier die langzaam en geleidelijk van plaats verandert. De natuurlijke omgeving is altijd in beweging en verandert en de rivier beweegt mee en past zich aan.

Zo kijken wij ook naar burgerparticipatie: de samenleving waarin burgerparticipatie plaatsvindt, is dynamisch en steeds in beweging. Dat houdt in dat betekenisvolle burgerparticipatie steeds opnieuw 'uitgevonden' moet worden, passend bij de tijd en bij wat burgers en overheid nodig hebben en willen bereiken.

Het meest essentiële kenmerk van burgerparticipatie is dat het samen met anderen, mee-j-áanderen op z'n Tilburgs, vorm gegeven wordt.

Zo komen we bij de twee belangrijkste aspecten van burgerparticipatie: steeds in beweging, passend bij de tijd, en samen met anderen, burgers, organisaties, gemeente, overheid, vorm gegeven.



Opbrengst van een bijeenkomst in het kader van de Wijkarena Tilburg-Noord, mei 2019

Inhoud

4	Samenvatting en aanbevelingen
4	Interactie tussen gemeente en Tilburgers
4	Aanbeveling 1 Van mens tot mens: persoonlijke contacten van ambtenaren met inwoners
5	Aanbeveling 2 Organiseer jaarlijks hoorzittingen in de Pactwijken
5	Interne organisatie
5	Aanbeveling 3 Richt een ambtelijk expertiseteam op
5	Democratisch experimenteren
6	Aanbeveling 4 Installeer als experiment een klankbordraad
7	Aanleiding
9	Burgerparticipatie: waar hebben we het over?
10	Uitgangspunten en reflecties
13	Burgerparticipatie in Tilburg
16	Knoppen om aan te draaien
16	Interactie tussen gemeente en Tilburgers
19	Interne organisatie
23	Democratisch experimenteren
26	Waarop is dit advies gebaseerd?
27	Bronvermelding

Samenvatting en aanbevelingen

De Sociale Raad Tilburg (SRT) buigt zich sinds zijn start in 2015 over het thema burgerparticipatie, zowel praktisch als inhoudelijk. Voorjaar 2018 is de keuze gemaakt ons verder te verdiepen in dit thema. Dit heeft geleid tot interne en externe gesprekken en de beslissing om de SRT-lezing 2019 aan dit thema te wijden en zo mogelijk een ongevraagd advies uit te brengen. Dit ligt nu voor u.

Burgerparticipatie richt zich vanuit de gemeente gezien op het herkennen, genereren, aanboren en benutten van initiatieven en inbreng van burgers, met als doel ruimte te creëren voor het (gezamenlijk) waarmaken van plannen van inwoners, (private) partijen en de overheid die bijdragen aan zorg voor elkaar en de leefomgeving. Het samenspel is gericht op het benutten van elkaars deskundigheid, het verhogen van draagvlak voor te nemen beslissingen en beter beleid. Dat is winst voor de burgers en winst voor de gemeente.

Burgerparticipatie is geen doel op zich. Het samenwerken zou ertoe moeten leiden dat Tilburg een nog fijnere gemeente wordt waar inwoners met hun wensen, mogelijkheden en inzet maatgevend zijn voor de inrichting van de fysieke ruimte, sociale voorzieningen en ontmoetingsmogelijkheden.

Interactie tussen gemeente en Tilburgers

Tilburgers geven aan behoefte te hebben aan **menselijk en persoonlijk contact**, met elkaar én met de gemeente. Hoe breng je de leefwereld van inwoners en de systeemwereld van een stadsbestuur bij elkaar? Alex Brenninkmeijer, voormalig Nationaal Ombudsman en momenteel lid van de Europese Rekenkamer, wijst ons tijdens de SRT-lezing 2019 op de **interface-gedachte**. Voor een goed samenspel van gemeente en burgers zijn mensen of voorzieningen nodig, schakels en schakelaars als het ware, die erop toezien dat betrokkenen elkaar begrijpen en waarderen en samen stappen kunnen zetten.

Aanbeveling 1

Van mens tot mens: persoonlijke contacten van ambtenaren met inwoners

Regel binnen het systeem van de gemeente zoveel mogelijk persoonlijk contact.

Beantwoord en benader mensen tijdig en persoonlijk. Zowel bij hoera-nieuws als bij vervelende situaties. Pak eens de telefoon in plaats van het systeem een ontvangstbevestiging te laten sturen. Neem mensen daarbij serieus. Vraag na of zij antwoord hebben gekregen op hun vraag.

Zorg voor duidelijke communicatie over mogelijkheden tot burgerparticipatie. Maak deze informatie beter vindbaar en bied deze ook actief aan.

Aanbeveling 2 **Organiseer jaarlijks hoorzittingen in de Pactwijken**

Er zijn ook andere vormen van overleg met de bewoners van Tilburg denkbaar. Zou het niet een goed voorstel zijn als de gemeenteraad één keer per jaar in bijvoorbeeld de Pactwijken een hoorzitting belegt? Een hoorzitting waarbij burgers kunnen vertellen over hun wijk en hoe zij over bepaalde zaken denken. Daarbij zou dan niet alleen het sociaal domein aan de orde moeten zijn, maar juist alle zaken die voor de burgers in die wijken relevant zijn. Zo ontstaat een integrale visie en aanpak en zien burgers dat raadsleden interesse hebben in hun leefomgeving en welbevinden.

Interne organisatie

De rol, houding en communicatie van de ambtenaar maakt of kraakt burgerparticipatie. De gemeente Tilburg heeft een ambtenaar die als 'gids voor initiatieven in de stad' burgers helpt de weg te vinden in het ambtelijk apparaat. Maar dat is slechts één ambtenaar. Er valt winst te behalen door het begeleiden en waar nodig **trainen van ambtenaren** in de omgang met initiatieven en vragen van Tilburgers. Maak samenwerking met de stad en haar inwoners tot een vanzelfsprekendheid, een kwaliteit die elke medewerker moet bezitten. Zulke vaardigheden kunnen bij **werving en selectie van nieuwe ambtenaren** een vereiste zijn.

Aanbeveling 3 **Richt een ambtelijk expertiseteam op**

Vorm een team van gedreven ambtenaren vanuit verschillende afdelingen met ervaring in burgerparticipatie die elkaar en anderen kunnen versterken. Mogelijk sluiten ook professionals en initiatiefnemers aan. Dit expertiseteam heeft als opdracht om burgerparticipatie intern verder te ontwikkelen en tot een vanzelfsprekendheid te maken.

Coach ambtenaren op elke laag van de werkvloer en elke afdeling. Ga in teams of tussen manager en medewerker het gesprek aan over de vraag wat burgerparticipatie voor het dagelijkse werk van de medewerker betekent en hoe de manager dit kan faciliteren.

Democratisch experimenteren

Een veranderende samenleving vraagt om andere vormen van (samen)werken, om andere wijzen van overleggen en besluiten. Het mobiliseren en gebruiken van **collectieve intelligentie** is een belangrijk uitgangspunt voor succesvolle burgerparticipatie. Collectieve intelligentie staat tegenover de gedachte dat alleen experts complexe zaken overzien en tot goede afwegingen kunnen komen. Collectieve intelligentie bestaat uit de optelsom van deskundigheden en ervaringen van burgers, ambtenaren en organisaties, en kan in stelling worden gebracht bij ontwikkeling van initiatieven maar ook bij de meer

algemene processen van beleidsontwikkeling en -uitvoering. Als SRT hebben wij vertrouwen in deze collectieve intelligentie en wij hopen dat de stad Tilburg dit vertrouwen in haar burgers deelt.

Burgerinitiatieven zijn goede partners voor de gemeente om te werken aan slimme innovatie. Ze tonen aan waar iets nodig is of iets knelt, waar iets tekortschiet of waar ruimte is om nieuwe initiatieven te ontwikkelen. Zie burgerinitiatieven daarom als **partners voor innovatie**.

Tilburg maakt al gebruik van diverse instrumenten, waaronder gesprekstafels, om burgers te laten meedenken over beleid. De wijkarena in Tilburg-Noord, voorjaar 2019, heeft ook veel energie, nieuwe voorstellen en initiatieven opgeleverd. Wij denken dat het nuttig is nog een stap verder te gaan, door een **klankbordraad** in het leven te roepen.

Aanbeveling 4 **Installeer als experiment een klankbordraad**

We stellen voor dat de gemeente het in het leven roepen van een klankbordraad onderzoekt. Tilburgers doen en denken mee. Dit is een vorm om het meedenken van Tilburgers nog dichterbij de besluitvorming door de gemeenteraad te positioneren. De tijd is rijp voor nieuwe, robuustere en meeromvattende vormen van burgerparticipatie, zoals deze.

Deze klankbordraad bestaat uit 45 mensen die door middel van loting gekozen zijn en persoonlijk uitgenodigd zijn. Zij vormen een afspiegeling van de gemeente Tilburg. De leden worden goed voorbereid. Ze overleggen met de gemeenteraad bij voorkeur ook over de onderwerpen en beleidstrajecten die veel discussie oproepen in de stad, zoals bijvoorbeeld het Draaiend Huis, locaties voor huisvesting van arbeidsmigranten, hoe om te gaan met tekorten op de jeugdzorg. Per onderwerp moet vooraf duidelijk zijn wat het gewicht van conclusies van de klankbordraad is: adviserend dan wel besluitvormend.

Diverse gemeenten experimenteren met vergelijkbare vormen op wijkniveau. Volgens de SRT is het de moeite waard om in Tilburg hiermee op stedelijk niveau te experimenteren.

Aanleiding

Ongevraagd advies burgerparticipatie – juli 2019

Burgerparticipatie staat de afgelopen jaren volop in de belangstelling. Collegeprogramma's van vrijwel alle gemeenten staan vol met plannen voor een betere relatie tussen gemeente en haar inwoners. Zo besteedt ook het Tilburgse bestuursakkoord 2018 – 2022 veel aandacht aan het samenwerken met de stad. "Samen met de stad gaan we aan de slag en zijn we dichtbij waar dat nodig is. Samen met de Tilburgers werken wij aan de idealen zoals genoemd in dit Bestuursakkoord. Met elkaar vinden we uit wat het beste werkt. We weten wat we willen en we doen dit met de stad. We zijn tenslotte gekozen door de inwoners van de stad en gaan voor hen en met hen aan het werk. Het is onze stad waar wij samen voor moeten zorgen." (p. 21)

We zien ook mooie ontwikkelingen in Tilburg op dit terrein. 'Als participatieve overheid richt zij zich op het herkennen, genereren, aanboren en benutten van maatschappelijke initiatieven, met als doel ruimte te scheppen voor het (gezamenlijk) waarmaken van plannen van inwoners, (private) partijen en overheid' (Collegebesluit Informatienota Rapportage, Een proces voor initiatieven 2018-1, september 2018). Het wordt bijvoorbeeld steeds vanzelfsprekender om gesprekstafels te organiseren en zo inwoners mee te laten praten over diverse thema's die voor de stad van belang zijn. Wij juichen dat toe en we leveren ook ondersteuning aan deze gesprekstafels.

Vanaf de start in 2015 heeft de SRT gezegd dat hij schakel wil zijn tussen inwoners en gemeente. De vraag hoe wij burgers van Tilburg kunnen vertegenwoordigen, is een belangrijke vraag en heeft vanaf het begin op de agenda gestaan. Weten wat burgers bezighoudt, luisteren naar hun verhalen en ervaringen, met hen in gesprek zijn en hen betrekken bij vraagstukken en discussies die spelen: dit zijn voorwaarden om te kunnen komen tot adviezen die aansluiten bij het dagelijkse leven van inwoners. Ons streven om met Tilburgers in gesprek te zijn en hen aan het woord te laten, heeft bijvoorbeeld geleid tot de organisatie van de Burgertop Sociaal 013 in 2016. Een dag waarop meer dan 400 burgers zich gebogen hebben over burgerparticipatie met als resultaat een reeks concrete voorstellen, door ons 'Alle 13 goed!' getiteld.

Burgerparticipatie als rode draad in het werk van de Sociale Raad Tilburg

De SRT wil bevorderen dat gebruikers van de hulp- en dienstverlening van het sociaal domein collectief invloed hebben op het beleid daarachter. Hun ervaringen kunnen worden ingezet om beleid en uitvoering te verbeteren. In de loop van de tijd hebben wij als SRT ook veel geleerd over burgerparticipatie. Een adviesraad is immers zelf al een vorm van burgerparticipatie, zo ook het werk van onze Sociale Raad Tilburg. Burgerparticipatie staat dan ook regelmatig op onze agenda en is één van de ijkpunten die we centraal stellen bij onze advisering. Zijn belanghebbenden en inwoners betrokken bij de voorbereiding, formulering en uitvoering van beleid? We organiseren zelf burgerparticipatie in de vorm van gesprekken, bijeenkomsten, thematische consultaties en lezingen. Dit zijn grotere en kleinere activiteiten waarbij Tilburgers samengebracht worden en de kans krijgen om zich uit te spreken over gemeentelijk beleid. In het voorjaar van 2018 heeft de SRT de keuze gemaakt om zich verder te verdiepen in het thema 'burgerparticipatie' om te komen tot een ongevraagd advies. Zowel de Rekenkamer Tilburg als de SRT hebben destijds onafhankelijk van elkaar de behoefte aan dialoog over burgerparticipatie gesignaleerd en Beide hebben ingezet op het onderzoeken en verder ontwikkelen ervan. Uit deze onderzoeken van de Rekenkamer en de SRT blijkt dat Tilburgers burgerparticipatie belangrijk vinden.

Veel gaat al goed in Tilburg. Denk aan de werkwijze met gesprekstafels, de rol van de 'adviseur participerende overheid' van de gemeente Tilburg, het Spoorpark als landelijk bekend burgerinitiatief en de vele door de gemeente ondersteunde burgerinitiatieven die zich richten op bepaalde wijken of bepaalde groepen burgers. Daarnaast vinden we nog talloze initiatieven die door burgers alleen gedragen worden. Burgerparticipatie is echter nooit af. Het uitproberen van de verschillende nieuwe vormen, processen en rollen vraagt steeds om hernieuwde aandacht en evaluatie. Hoe werken plannen en visies op papier in de praktijk uit? Wat doen burgers eigenlijk al zelf? En hoe verhoudt zich dat tot de gemeente en haar plannen? De samenleving verandert steeds en dus ook de wijze waarop burgerparticipatie plaatsvindt. We zien dat zowel de landelijke als lokale overheid steeds meer beleid ontwikkelt waarbij een steeds groter beroep gedaan wordt op de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers. Dit leidt automatisch tot nieuwe initiatieven en nieuwe vormen van burgerparticipatie waar wij in dit advies over zullen schrijven.

Onze inzet om tot dit advies te komen

Door middel van literatuur, tal van gesprekken en kennisbijeenkomsten hebben we dit thema verder uitgediept. De SRT-lezing 2019 die op 5 april jl. plaatsvond, hebben we aan dit thema gewijd. 125 betrokken Tilburgers hebben kennis gemaakt met de zienswijze van Alex Brenninkmeijer, voormalig Nationaal Ombudsman en momenteel lid van de Europese Rekenkamer. Ook maakten zij kennis met de ideeën en ervaringen van Thijs van Mierlo, directeur Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners en met die van wethouder Marcelle Hendrickx. Aansluitend zijn aan zes werktafels gesprekken gevoerd over verschillende aspecten van burgerparticipatie. Van elke werktafel is de kern van de groepsdiscussie weergegeven in een tweet en aansluitend in een verslag.

Aan wie is dit advies gericht?

Burgerparticipatie is een samenspel van college, gemeenteraad, ambtenaren, (wijk)professionals, ondernemers en inwoners. Het gaat om de optelsom van bijdragen die zij leveren aan de opgave om publieke doelen te realiseren, oftewel om collectieve intelligentie. Om deze reden richten wij ons in dit advies aan Tilburg. Dit advies is primair gericht aan het college van B&W en de gemeenteraad, maar is ook een advies voor iedereen die als burger actief is of graag actief wil zijn. Het advies beoogt aldus ook een gesprek op gang te brengen tussen gemeente en actieve burgers, organisaties en burgers, en tussen burgers onderling. Van mens tot mens.

Met zijn advies wil de SRT een bijdrage leveren aan:

- het verder ontwikkelen van burgerparticipatie
- het zoeken naar innovatieve vormen die recht doen aan de maatschappelijke ontwikkelingen en de wensen van burgers die meer zeggenschap willen
- het stimuleren dat burgers zeggenschap nemen over zaken die hen raken.

Burgerparticipatie: waar hebben we het over?

Inwoners en samenwerkingspartners worden meer bij het gemeentelijk beleid betrokken, zowel in de voorbereiding als in de uitvoering: burgerparticipatie. Aan de andere kant vraagt de samenleving steeds meer om een gemeente die ruimte biedt aan eigen ideeën en initiatieven van inwoners. Soms gaan burgers gewoon zelf aan de slag, soms hebben ze ondersteuning of middelen van de overheid nodig, ook wel bekend als overheidsparticipatie. Burgerparticipatie is aldus een onbepaald begrip: niemand heeft een echt sluitende definitie (Westerweel en Cohen 2018).

(Til)burgers zijn op veel manieren actief betrokken bij de stad. Dit kan niet altijd in een hokje gestopt worden. In dit advies hanteren we enkel het begrip 'burgerparticipatie'. We gebruiken de term 'overheidsparticipatie' niet. In de definitie van burgerparticipatie die wij in dit advies hanteren zijn diverse vormen ingesloten:

Burgerparticipatie richt zich op het herkennen, genereren, aanboren en benutten van initiatieven en inbreng van burgers, met als doel ruimte te creëren voor het (gezamenlijk) waarmaken van plannen van inwoners, (private) partijen en de overheid die bijdragen aan zorg voor elkaar en de leefomgeving. Het samenspel is gericht op het benutten van elkaars deskundigheid en het verhogen van draagvlak voor te nemen beslissingen.

De essentie is dat overheden en burgers samenwerken bij het realiseren van wat wel de 'publieke opgaven' worden genoemd. Het gaat om het zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken en problemen en een passende rolverdeling tussen overheid en burgers hierbij. Daarbij is het minder van belang wie het initiatief neemt (de overheid of een burger) of wie bij wie participeert (de overheid bij de burger of de burger bij de overheid). Het is wel van belang om helderheid te hebben over wie wat doet en wie waarvoor verantwoordelijk is. Duidelijke afspraken en een transparant proces bevorderen de samenwerking en vergroten de kansen op het bereiken van de gewenste resultaten.

Uitgangspunten en reflecties

In deze paragraaf beschrijven we enkele algemene reflecties op het thema burgerparticipatie. De drie knoppen om aan te draaien die volgen in ons advies, zijn onder meer hierop gestoeld.

De behoefte aan menselijk contact

Wanneer mensen persoonlijk met elkaar in contact staan vanuit een gemeenschappelijk belang en gelijkwaardigheid kan er optimaal samengewerkt worden. De focus op 'wat kan wel?' is belangrijk. Alex Brenninkmeijer weidde tijdens de SRT-lezing uit over het belang van persoonlijk contact. Ook tijdens de werktafels 2019 kwam dit uitgangspunt veelvuldig terug. De technische middelen om met elkaar te communiceren nemen nog steeds toe, maar de aanwezige Tilburgers waren er erg duidelijk over: wij hebben behoefte aan menselijk contact, met elkaar én met de gemeente. Deze behoefte beperkt zich niet tot een bepaald thema of gebied, burgers geven dit aan met betrekking tot alle mogelijke contact- of overlegmomenten bijvoorbeeld bij gesprekken met Werk en Inkomen.

Presentiebenadering: 'er gewoon zijn'

Voor burgerparticipatie zijn burgers, gemeente(raad), leden van het college van burgemeester en wethouders, ondernemers, ambtenaren en (wijk)professionals samen verantwoordelijk. Het is van belang om mensen te betrekken vanuit hun intrinsieke motivatie, dat wil zeggen in aansluiting bij wat burgers drijft en waarvoor ze – vaak letterlijk – in beweging komen. Niet omdat ze moeten participeren van de overheid, maar die dingen doen waar zij blij van worden en lol in hebben. Duurzame betrokkenheid komt op gang waar er oprechte interesse is in de ideeën, ervaring en positie van de ander. Mensen gaan hiertoe een structurele en transparante relatie aan, van mens tot mens.

- *Niet het beleid is primair onderwerp* van gesprek of stemming, maar de dagelijkse praktijk van inwoner of ambtenaar. De belevingswereld staat centraal, niet de 'systeemwereld'.
- *De inzet is de inwoner*, het gaat om zijn/haar wensen en mogelijkheden en wat hij/zij nodig heeft voor een waardevol leven. Hierop afstemmen en hierbij aansluiten zodat de inwoner met haar ideeën en wensen zich gehoord weet en serieus genomen.
- *De eigen expertise en vakkennis van de overheid blijft intact*. De inwoner kan echter meebepalen hoe deze kennis wordt aangewend. Dat betekent niet dat er dan altijd een andere uitkomst zal zijn, maar in het gesprek en de transparantie van het proces ontstaat in ieder geval wederzijds begrip en draagvlak voor de uitkomst en een zo bevredigend mogelijke relatie van de gemeente met de burgers.

Elk samenwerkingstraject, ongeacht wie het initiatief neemt, begint met het scherp krijgen van de gezamenlijke ambitie. Wat is het doel en waar werken we naar toe? Hoe krachtiger dit gedeelde beeld is, hoe groter de kans op een succesvolle samenwerking.

Toegang tot kennis, vaardigheden en middelen

Toegang tot kennis, vaardigheden en middelen zijn randvoorwaarden voor succesvolle burgerparticipatie volgens het CBS (2015). Wat **kennis** betreft: de burger hoeft niet alle wet- en regelgeving te beheersen of de begrotingscyclus van de gemeente door en door te kennen maar er ligt wel degelijk een taak van de gemeente om de burgers in staat te stellen zich basale kennis eigen te maken. Het kan nodig zijn om daarvoor aparte workshops of kleine trainingen te houden. Een investering in kennis van burgers is ook een investering in een goede uitkomst van burgerparticipatie. **Vaardigheden** zijn ook belangrijk: een heldere brief kunnen schrijven, een simpele begroting kunnen opstellen, doel en middel kunnen onderscheiden, een stappenplan kunnen schetsen. Het zal niet altijd nodig zijn om zulke vaardigheden te

verlangen van burgers maar waar gemeente en burgers meer complexe trajecten met elkaar in gang zetten (voorbeeld: het Spoorpark) wordt het wel veel gemakkelijker als burgers beschikken over deze vaardigheden. Een investering, waar nodig, in deze vaardigheden maakt burgers ook minder afhankelijk van de gemeente of een welzijnsorganisatie en bevordert dus de zelfredzaamheid en het eigen organisatorisch vermogen. Toegang tot **middelen** mag niet genegeerd worden, zeker niet in de samenwerking met burgers met een smalle beurs. Heel basaal: om sommige burgers te laten participeren zal het gewenst zijn dat ze benzine of buskaartjes vergoed krijgen, of een kleine vergoeding voor kantoormiddelen.

Andere noodzakelijke randvoorwaarden voor betekenisvolle burgerparticipatie die Tilburgers noemen¹ zijn:

- Vertrouwen
- Gelijkwaardigheid in het proces
- Transparantie in wijze van besluitvorming
- Gemeente is niet enkel om te faciliteren, zij is er ook om te enthousiasmeren! En dus aansluiten bij wat de burger energie geeft en leuk vindt.
- Als burger op tijd betrokken worden, vanaf het begin actief kunnen meedenken.
- De papieren rompslomp tot een minimum beperken.

De gemeente kan helpen bij het vergroten en versterken van de ‘burgerparticipatie-capaciteit’ van Tilburgers. Dit zijn preventieve maatregelen en deze kunnen op verschillende manieren vorm krijgen. Denk aan het tijdig betrekken van mensen, informatievoorziening in de juiste taal bieden en waar nodig een cursus of begeleider bieden. Natuurlijk zijn er ook de medewerkers van ContourdeTwern, die burgers met raad en daad bijstaan. Los daarvan zijn er sectorale verbanden, zoals de ouderenbonden of het TOG, en wijkgebonden initiatieven als het Ronde-Tafelhuis in Tilburg-Noord die van onschatbare waarde zijn vanwege hun ondersteuning van burgers.

Participatieparadox

De meeste formele participatiekanalen in Tilburg, zoals ook in andere steden, worden maar door een klein deel van de burgers benut. Die burgers zijn bovendien geen doorsnede van de bevolking. Nagenoeg elke vorm van participatie wordt gedomineerd door dezelfde groepen: politiek actieve burgers zijn voornamelijk welgesteld, wit, man, van middelbare leeftijd en hoogopgeleid. Evelien Tonkens, hoogleraar Burgerschap en Humanisering van de Publieke Sector aan de Universiteit voor Humanistiek, beschrijft hen als de participatie-elite. Laten we ervoor waken dat de nieuwe vormen van burgerparticipatie niet steeds dezelfde ongelijkheden en vanzelfsprekendheden reproduceren. In de praktijk komen er vooral meer participatiemogelijkheden bij, vindbaar en bruikbaar voor inwoners die al bovenmatig actief zijn. Het is daarom belangrijk om verschillende vormen van burgerparticipatie te ontwerpen en toegankelijk te maken voor burgers die niet op eigen kracht tot actieve deelname komen. Los van goede informatieverstrekking is ook een actieve, uitnodigende houding gewenst jegens burgers die het vertrouwen in de politiek zijn kwijtgeraakt of die eenvoudigweg proberen van week tot week, van dag tot dag, te overleven.

Centrale bevindingen van een recent rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau (2015) sluiten hierop aan: *“Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland.”* Het rapport maakt een onderscheid in vijf categorieën inwoners op basis van hun oordelen over de

¹ Bronnen: SRT-panel over burgerparticipatie, en werktafels na SRT-lezing 2019

democratische praktijk in Nederland: de afwijzers (12%), de ontevredenen (25%), de onverschilligen (29%), de kritisch positieven (17%) en de tevredenen (17%). Het SCP heeft ook een onderscheid gemaakt naar drie opleidingsniveaus: hoogopgeleiden, middengroep en laagopgeleiden. Dat levert aanzienlijke verschillen op tussen de hoger- en laagopgeleiden, als volgt (getallen afgerond in percentages):

	Gemiddeld	Hoogopgeleiden	Laagopgeleiden
Afwijzers	12	7	14
Ontevredenen	25	21	29
Onverschilligen	29	18	37
Kritisch positieven	17	24	12
Tevredenen	17	30	8

Slechts één op de vijf laagopgeleiden is tevreden of kritisch positief, tegenover meer dan de helft van de hoogopgeleiden. Het persbericht bij het rapport concludeert dan wel, dat “er op basis van langlopend of internationaal vergelijkend onderzoek geen sprake (lijkt) van een groeiende legitimiteitscrisis van de Nederlandse democratie”, maar als lager opgeleiden zich in zo grote aantallen niet bediend weten door de politiek en de democratie, is sprake van een zeer groot probleem. Dat overigens erkent het SCP ook. Het CBS en SCP schetsen dus beide een verband tussen sociaaleconomische positie en opleidingsniveau enerzijds, en participatie en oordelen over democratie en politiek anderzijds. Met een meer uitnodigende overheid, die meer investeert in burgerparticipatie, zou de kloof kleiner moeten worden. De inzet van de afgelopen jaren op participatieve modellen heeft dit verschil tussen hoog- en laagopgeleiden evenwel nog niet kunnen verkleinen, blijktens een dit voorjaar gepubliceerd onderzoek dat in opdracht van de Nationale Ombudsman is gehouden (Relatie burger overheid 2030, april 2019). Hoog opgeleide burgers hebben twee maal vaker contact met overheidsvertegenwoordigers dan laagopgeleiden, en zijn minder kritisch over de overheid.

Mobiliseren van collectieve intelligentie

Breng de kennis en ervaringen die betrokken burgers en andere experts samen hebben bij elkaar en bouw daar beleid en plannen op. Het mobiliseren en gebruiken van collectieve intelligentie is een belangrijk uitgangspunt voor succesvolle burgerparticipatie. Aan de slag met het ontwerp van nieuwe producten voor beschermd wonen? Organiseer collectieve intelligentie. Denk dan bijvoorbeeld aan zorginstellingen en nodig niet alleen het bestuur of management uit, maar ga ook in gesprek met zorgverleners en Tilburgse gebruikers van de zorg. Kijk daarbij ook naar *good practices* uit andere gemeenten.

In Tilburg zijn we goed op weg op dit punt. Met Arena's, stadsgesprekken, Burgertop Sociaal 013 en Agenderen op z'n Tilburgs. Zoals wethouder Marcelle Hendrickx aangaf tijdens de SRT-lezing 2019: “Inwoners zijn vaak de professionals, de mensen die eigenlijk een betere oplossing voor het vraagstuk hebben.” Het mobiliseren van collectieve intelligentie bij beleid, plannen of initiatieven geldt niet alleen als taak van de gemeente. Ook voor een bewonersinitiatief, (wijk)professional of bedrijf is dit een belangrijk uitgangspunt. De gemeente kan het binnen haar invloedssfeer stimuleren en faciliteren.

Een kanttekening die de SRT hierbij wil plaatsen is dat de term ‘intelligentie’ misleidend kan zijn. Het gaat hierbij niet enkel om IQ en wetenschappelijke kennis, maar ook om praktijkervaring en (emotionele) behoeften.

Burgerparticipatie in Tilburg

In Tilburg zien we ook de nodige bewegingen op dit terrein. De gemeente heeft een scala aan instrumenten voor burgerparticipatie. Burgers zijn zelf actief in hun directe leefomgeving of in de stad. In 2016 namen meer dan 400 burgers deel aan de Burgertop Sociaal 013. Steeds vaker worden er stadsgesprekken georganiseerd waar burgers mee kunnen praten over nieuw beleid. Ook op wijkniveau wordt ingezet op het betrekken van burgers, zoals bij Wijkarena's en in Pact-wijken. Er komen meer mogelijkheden voor actieve burgers om zelf ideeën in te brengen, besluitvorming over financiering gaat sneller en wordt soms behartigd door wijknetwerken. De waarde van de inbreng van de inwoners wordt steeds meer gezien en benoemd. Wethouder Marcelle Hendrickx verwoordde dit tijdens de SRT-lezing 2019: "Inwoners zijn vaak de professionals, de mensen die eigenlijk een betere oplossing voor het vraagstuk hebben."

Uit de enquête over burgerparticipatie van de SRT in maart 2019 blijkt dat Tilburgers waarde hechten aan burgerparticipatie. 86% van de respondenten geeft aan burgerparticipatie belangrijk te vinden. Het gemiddelde cijfer evenwel is nogal laag: een 5,9. Er lopen nogal wat Tilburgers rond met slechte ervaringen (17% van de respondenten). Er is dus ruimte voor verbetering. Van belang is om te weten waarom mensen dit zo ervaren hebben en wat er nodig is om te komen tot een betere aansluiting bij wat mensen willen. Blijven investeren en mee blijven bewegen met de veranderingen in de samenleving en met wat inwoners nodig hebben, is dan ook van belang.

De meer traditionele vormen van burgerparticipatie zijn het meest bekend, zoals inspraakavonden en het al lang lopende programma 'Verrijk je Wijk'. Ook de (gemeentelijke) wijkregisseurs hebben inmiddels een goede bekendheid opgebouwd. Sommige van de participatiemogelijkheden die de laatste jaren ontwikkeld zijn, zoals Agenderen op z'n Tilburgs, Dat kan ik beter, Een plek voor een idee, Burgerpanel van de gemeente, Dag van de verantwoording zijn (nog) vrijwel onbekend. Het is zinvol om deze instrumenten nog eens tegen het licht te houden en te onderzoeken of minder in dit geval misschien beter is.

Traditioneel worden burgers het gemakkelijkst en meest betrokken bij zaken die direct raken aan de inrichting van de eigen straat en buurt. Uit het SRT-panel komt duidelijk naar voren dat burgers ook graag meepraten en meedoen als het gaat over zorg en welzijn, (bestrijding van) armoede, ouderen en duurzaamheid en energie. Burgers geven verder aan dat zij een concrete vraag van de gemeente tot burgerparticipatie zeker serieus zullen overwegen.

Een positief beeld komt ook naar voren uit het onderzoek naar burgerparticipatie van de Rekenkamer Tilburg. Dit is reden om optimistisch te zijn over de kansen die burgerparticipatie biedt en om er in te investeren.

De interface-gedachte, zoals weergegeven door Alex Brenninkmeijer in zijn SRT-lezing en in zijn boek *Moreel Leiderschap* (2019), krijgt in onze ogen ook al enigszins vorm in Tilburg. Daarbij denken wij aan de medewerkster van de gemeente die 'gids voor initiatieven uit de stad' is en inwoners helpt binnen het systeem de weg te vinden. Ze biedt een netwerk met de juiste contacten en houdt een vinger aan de pols in het proces. Wanneer we burgerparticipatie een gezicht geven, en dat 'gezicht' tijd geven om toegankelijk en dichtbij te zijn, kan dat veel opleveren voor burgerparticipatie.

Een andere vorm van interface zijn de wijkregisseurs van de gemeente. Uit de consultaties blijkt dat meer bekendheid geven aan de wijkregisseurs een *quick-win* kan zijn ter bevordering van burgerparticipatie. In de stad vinden we veel organisaties, een paar grote maar vooral veel kleinere, die de schakel vormen tussen de systeemwereld, de wereld van de gemeente, en de leefwereld van mensen. Het lijkt ons zinvol om deze functie van organisaties, waarvan vele met vrijwilligers werken, uitdrukkelijker te benoemen en

alert te zijn op wat zij nodig hebben om dit te kunnen blijven doen. Zo wordt versterkt wat al bestaat en waarvan gebleken is dat het werkt.

Er gebeurt erg veel en, zeker in de grotere wijken, ontbreekt vaak het overzicht, zelfs en ook bij de professionals in de wijk. Mensen met eenzelfde interesse of eenzelfde probleem kunnen elkaar niet altijd gemakkelijk vinden. In de Wijkarena in Tilburg-Noord kwam het idee naar voren om op een centrale plek in de wijk een ‘Schatkamer’ in te richten, een plek waar burgers maar ook professionals met vragen terecht kunnen: een plek met een verwijfsfunctie en een makelaarsfunctie, waar vraag en aanbod bij elkaar gebracht kunnen worden. Het moet naar het oordeel van de SRT dan niet gaan om coördinatie als voorwaarde, maar het faciliteren van verbinding als aanbod. De wijkarena in Noord kwam ook met interessante voorstellen om zichtbaarheid van initiatieven te vergroten.

Ook uit recent nationaal onderzoek van Movisie en de Universiteit van Humanistiek blijkt dat duurzaamheid van burgerinitiatieven niet vanzelfsprekend is. Kleine veranderingen, een nieuwe contactambtenaar of het wegvallen van een of twee vrijwilligers, kunnen grote gevolgen hebben. Duurzaamheid kan bevorderd worden door duidelijke afspraken voor een langere periode en door waar mogelijk te vermijden dat jaarlijks subsidie aangevraagd moet worden. Méér tijd is nodig om burgerinitiatieven de kans te geven echt goed te verankeren.

Ook de Tilburgse gemeenteraad roert zich waar het om burgerparticipatie gaat. De ‘Dag van de Verantwoording’ is een eigen initiatief van de gemeenteraad, en de Rekenkamer startte een eigen onderzoek naar burgerparticipatie.

Recent diende de fractie van Lokaal Tilburg het initiatiefvoorstel “Tilburg van buiten naar binnen” in. Het voorstel is aan de start van een (gemeentelijk) project een notitie op te stellen die helder benoemt welke rollen en verantwoordelijkheden er bij burgers, college, ambtenaren, gemeenteraad en andere betrokkenen zijn ondergebracht. Dit is een sympathiek en goed voorstel. De SRT ondersteunt de ambitie en herkent hierin het belang dat aan burgerparticipatie gehecht wordt en de zorg om dit met elkaar te bespreken en goed te regelen. Dit voorstel kan zeker helpen om tot een relevante discussie te komen zodat het proces duidelijker vorm gegeven kan worden.

Recent steunde ook een meerderheid in de raad een motie van GroenLinks, die het college van B&W vraagt om voor het eind van kalenderjaar 2019, mede op basis van consultaties met lopende burgerinitiatieven, in kaart te brengen hoe de gemeente kan bijdragen aan de verduurzaming van de initiatieven die een grote bijdrage leveren aan de sociale veerkracht van burgers. Als SRT zijn we graag bereid om hierover mee te denken.

We hebben het afgelopen jaar ook kennis genomen van diverse initiatieven, van kleine startende ondernemers die zich richten op zorg en begeleiding en armoedebestrijding. Het zijn vaak ervaringsdeskundigen die los van bestaande programma’s op kleinschalige wijze intensieve begeleiding bieden en vaak goede resultaten boeken. Deze initiatiefnemers meldden ons: ‘we doen het liever zonder structurele subsidie, we willen een bedrijf opbouwen maar we merken dat de gemeente dat eigenlijk niet ziet zitten. Maar als we na een aanloopfase zonder inzet van gemeenschapsgelden mensen kunnen helpen het leven weer op de rails te krijgen, is dat toch mooi. Onze kracht is dat we korte lijnen hebben, intensieve begeleiding kunnen bieden en zo echt maatwerk kunnen leveren. We zitten, anders dan de grote organisaties, niet vast in regeltjes en kaders.’

De motie “Een sociale coöperatie voor ondernemende Tilburgers in de bijstand” van Groen Links, Ons Tilburg, VVD en PvdA vraagt ook om inzet voor startende ondernemers. Als SRT denken wij dat het zinvol is om ruimte te geven aan nieuwe initiatieven die vaak ook innovatief zijn en/of een

aanvulling vormen op het aanbod van bestaande (grote) organisaties. Daarbij kan zo nodig (voor een korte periode) ondersteuning geboden worden waarna deze zelfstandig verder kunnen.

Knoppen om aan te draaien

In de afgelopen periode hebben wij veel ervaringen gehoord, kennis opgehaald en gesproken over burgerparticipatie. Dit heeft geleid tot inzichten, uitgangspunten en reflecties. Op basis daarvan benoemen wij drie knoppen waaraan gedraaid kan worden om te komen tot nieuwe bewegingen die burgerparticipatie bevorderen en die passen bij de huidige tijd. Elke knop leidt tot één of twee concrete aanbevelingen. Zo komen we tot vier concrete *aanbevelingen* die in dit advies centraal staan. De drie knoppen die we onderscheiden, zijn:

- **Interactie tussen gemeente en Tilburgers**
- **Interne organisatie van de gemeente**
- **Democratisch experimenteren**



Interactie tussen gemeente en Tilburgers

Uit onderzoek maar ook uit het SRT-panel over burgerparticipatie blijkt dat burgers grote behoefte hebben aan persoonlijk contact. De huidige digitale wereld biedt vele voordelen, maar er zijn groepen burgers die niet goed de weg vinden in de moderne technische mogelijkheden. En ook degenen die daartoe wel de kennis en vaardigheden bezitten, hechten aan direct en persoonlijk contact met de gemeente.

1. Uitnodigend besturen en werken

Een ontvankelijke organisatie is een vruchtbare bodem voor succesvolle burgerparticipatie. Uitnodigend besturen veronderstelt een proactieve houding en communicatie over mogelijkheden. Niet wachten tot een initiatief of klachtenstroom zich aan de deur van het gemeentehuis meldt. Maar behoeften, ideeën en krachten opzoeken en uitnodigen.

"Uitnodigend besturen wil zeggen dat overheden niet alleen afwachten tot initiatieven zich melden, maar deze initiatieven zelf aanmoedigen, uitlokken en lospeuteren. Overheden die uitnodigend besturen maken aan hun omgeving duidelijk dat ze in zee willen met initiatieven van anderen en dat ze hun handelen willen afstemmen op datgene wat de energieke samenleving zelf voor activiteiten zou willen ontplooiën. Uitnodigen veronderstelt dat je de boer op gaat en zorgt dat anderen weten dat ze welkom zijn met hun ideeën en initiatieven, dat ze weten waar ze dan moeten zijn en dat er gezorgd wordt voor een warm onthaal." Van Buuren 2018.

Hierbij gaat het om communicatie en gedrag. Het kenbaar maken van mogelijkheden tot samenwerking en het vragen naar ideeën en behoeften. Uitnodigend besturen in de praktijk zit bijvoorbeeld in de vorm van een warm onthaal bij bewonersinitiatieven. Een telefoontje, een vriendelijk gezicht en een kop koffie bereikt veel meer dan een automatisch gegenereerde ontvangstbevestiging per mail. Het aansluiten bij een overleg van de ouderenbond, een gesprek op school, de sportvereniging of in de straat waar een

verandering plaatsvindt, in elk geval vroegtijdig en soms zelfs zonder directe aanleiding. Zet bovendien in op de motivatie van burgers. Mensen zijn vaak betrokken door persoonlijke ervaring en motivatie: zij zijn bijvoorbeeld zelf cliënt, straatbewoner of mantelzorger.

“Waar hebben mensen plezier in? Mensen doen dingen omdat ze het leuk of zinvol vinden, niet omdat het moet. Kijk eens op zo’n manier naar de invulling van participatie. Mensen doen dingen omdat ze ergens iets voor voelen, ze vinden iets belangrijk, ze staan ergens voor, ze hebben lol met elkaar. Daar moet de overheid op inspelen. Dat is niet altijd makkelijk in te passen in bestuurlijke agenda’s en systemen. Het is wel belangrijk om aan te sluiten bij datgene waar mensen voor leven.” Alex Brenninkmeijer, SRT-lezing 2019.

TIP

Op de website van gemeente Tilburg ontbreekt informatie over de Pactwijken! Maar natuurlijk kunnen de doelstellingen van de Pactwijken niet gerealiseerd worden zonder actieve deelname van burgers. Wil de gemeente svp ‘als de sodemieter’ zorgen dat de Pactwijken adequaat aandacht krijgen op de eigen websites!

2. Transparantie en eerlijkheid

Uitnodigend besturen betekent niet dat alles mag en kan. Niet ieders behoefte of idee kan vervuld of werkelijkheid worden. De gemeente dient een publiek belang en is onderworpen aan wet- en regelgeving. ‘Transparant uitleggen waarom iets niet kan’ komt nagenoeg in elk artikel en gesprek over burgerparticipatie terug. Ook tijdens een sessie georganiseerd door de Rekenkamer Tilburg komt naar voren dat belangen benoemd moeten worden en dat eerlijk vertellen dat iets niet kan of dat iets nog onduidelijk is in communicatie tussen gemeente en Tilburger zeer gewenst is. Leg helder uit wat je wel en niet te bieden hebt. Mensen hebben liever een duidelijk ‘nee’ dan vage beloften die niet waargemaakt worden.

“Ik vertel bestuurders, ambtenaren en ontwerpers altijd dat er eigenlijk in de relatie met de bewoners en ondernemers maar één zinnetje toe doet: ‘We weten al een hoop maar we hebben u nodig om er iets goeds van te maken’. Daar zit alles in: mijn kennis doet er toe maar is een halfproduct, ik wil graag dat we daaruit samen iets moois bouwen en de ander echt nodig hebben, in plaats van de zin: ‘dat nemen we mee’. We weten samen zo ontzettend veel en zijn zo slim met elkaar.” Soeterbroek 2018.

3. Positief uitgangspunt en besef van complexiteit

In het contact tussen gemeente en stad zijn een positief uitgangspunt en besef van complexiteit belangrijke succesfactoren. Het helpt om oud zeer of eerdere negatieve ervaringen aan de kant te zetten en met een positief uitgangspunt een samenwerking te starten. Dit geldt zowel voor de ambtenaar maar zeker ook voor de Tilburger. Wanneer beide partijen de complexiteit van de samenwerking, het gemeentelijk apparaat én de geschiedenis van het initiatief erkennen, bevordert dit een soepele samenwerking. Hierbij is realisme van toepassing. Zeker waar wantrouwen in decennia is opgebouwd, krijgen we dat niet in een halve raadsperiode weg. Erkenning van fouten of problemen uit het verleden kan dan helpen om vertrouwen te herstellen en het samen nog een keer te proberen.

Aanbeveling 1

Van mens tot mens: persoonlijke contacten van ambtenaren met inwoners

Regel binnen het systeem van de gemeente zoveel mogelijk persoonlijk contact.

Beantwoord en benader mensen tijdig en persoonlijk. Zowel bij hoera-nieuws als bij vervelende situaties. Pak eens de telefoon in plaats van het systeem een ontvangstbevestiging te laten sturen. Neem mensen daarbij serieus. Vraag na of zij antwoord hebben gekregen op hun vraag.

Zorg voor duidelijke communicatie over mogelijkheden tot burgerparticipatie. Maak deze informatie beter vindbaar en bied deze ook actief aan.

Aanbeveling 2

Organiseer jaarlijks hoorzittingen in de Pactwijken

Er zijn in Tilburg drie zogenaamde 'Pactwijken': Tilburg-Noord, Groenewoud en 't Zand. De gemeente wil in die wijken extra middelen om problemen op te lossen. Deze drie wijken hebben een paar zaken gemeen: een lange-termijninzet, gericht op aansluiting bij de leefwereld van burgers, vormgeving van tal van samenwerkingsverbanden en verkenning van nieuwe aanpakken (waarbij 'regelluw' niet de uitzondering maar de norm moet zijn). Zou het niet een goed voorstel zijn als de gemeenteraad één keer per jaar in deze drie wijken een hoorzitting belegt? Daarbij zou dan niet alleen het sociaal domein aan de orde moeten zijn, maar alle zaken die voor de burgers in die wijken relevant zijn. Zo ontstaat een integrale visie op de wijk wat kan leiden tot een vanzelfsprekende integrale denkwijze. De agenda zou in samenspraak door burgers en raadsleden (de agendacommissie van de gemeenteraad) vastgesteld moeten worden.

Dit zou de kennis van raadsleden over deze wijken ten goede komen en meer zicht geven op wat burgers belangrijk vinden. Omgekeerd zal het burgers mobiliseren om mee te doen.



Interne organisatie

Burgerparticipatie inrichten kan behoorlijk lastig zijn. Zowel voor actieve, betrokken burgers die enthousiast aan de slag willen met een idee, als voor publieke professionals, die niet altijd goed raad weten met een initiatief in het licht van politiek-bestuurlijke kadernota's en landelijke wet- en regelgeving. Het is vaak zoeken en aftasten, en vooral ook leren van goede ervaringen die we met elkaar opdoen.

Beleidskaders, stroomschema's en ambities op papier zijn mooi. Ze zijn echter altijd een middel om te komen tot een praktische uitvoering die ten dienste staat van de stad en haar inwoners. De wijze waarop dat gebeurt, is van cruciaal belang. Heb blijvend extra aandacht voor het proces, de tools, de benodigde competenties van medewerkers en de hierbij behorende verandering in houding en gedrag.

1. De ambtenaar als interface tussen het ambtelijk apparaat en de stad

De rol, houding en communicatie van de ambtenaar maakt of kraakt burgerparticipatie. Het is voor Tilburgers niet interessant te weten hoe de systeemwereld van de gemeente precies in elkaar steekt. Zonder die kennis moeten zij toegang hebben tot de juiste voorzieningen. Een goede interface kan voorkomen dat burgers afhaken op papierwerk en proces.

"Het leven van een wethouder is geen paradijs. Het is heel erg ingewikkeld. Een gemeente is een apparaat. Dat zit ingewikkeld in elkaar. Vaak blijkt in de praktijk dat de omgang met een gemeente niet prettig is. Er is een verschil tussen de gemeente als apparaat en iedere inwoner van Tilburg, een mens van vlees en bloed. Systemen zijn verschrikkelijk, je zou ze toch het liefst om zeep helpen. Maar we hebben ze toch ook nodig, zodat alles ordelijk en eerlijk is. Er zit spanning tussen de complexe overheidsorganisatie en de persoon, het individu." Alex Brenninkmeijer, SRT-lezing 2019.

"Mensen moeten geen last hebben van onze interne organisatie." Lydia Schijven, gidsambtenaar burgerparticipatie Tilburg.

"In praktische zin verwachten burgers dat er een vaste ambtelijke contactpersoon is met doorzettingsmacht tussen de kokers binnen de organisatie." Rekenkamercommissie Leiden.

Zorg dat ambtenaren bewust de interface vormen tussen de systeemwereld en de leefwereld van Tilburgers. Nog al te vaak komen zij niet los van de systeemwereld waarvan zij onderdeel vormen. De zichtbaarheid en benaderbaarheid van 'de gemeente' mag ook meer gezicht krijgen in de wijken zoals bij de wijkregisseurs. Hoe breng je de leef- en systeemwereld bij elkaar? Alex Brenninkmeijer wijst op de interface-gedachte, en geeft de smartphone als voorbeeld.

“Ik vind inspiratie bij de smartphone. Een smartphone is een uitzonderlijk ingewikkelde computer, een ongelooflijk complex systeem. En hoe bestaat het dat een heel groot deel van de wereldbevolking op een eenvoudige manier omgaat met dat ingewikkelde systeem? Dat zit hem in de ‘interface’. Een interface tussen het systeem en de mens, dat werkt heel intuïtief en prettig. Ontwerp een interface tussen het gemeentelijk apparaat en Tilburgers.” Alex Brenninkmeijer, SRT-lezing 2019.

Wij zien, bijvoorbeeld in de persoon van de gidsambtenaar voor burgerinitiatieven, een interface. Zij fungeert als een soort interface tussen Tilburgers en de gemeente. Ze biedt een netwerk met de juiste contacten en houdt een vinger aan de pols in het proces. Wanneer we burgerparticipatie een gezicht geven, en dat ‘gezicht’ tijd geven om toegankelijk en dichtbij te zijn, kan dat veel opleveren voor burgerparticipatie. Een andere vorm van interface zijn de wijkregisseurs van de gemeente. Uit de consultaties blijkt dat meer bekendheid geven aan de wijkregisseurs een *quick-win* kan zijn ter bevordering van burgerparticipatie.

De interface:

- Spreekt de juiste taal
- Is bekend en zichtbaar aanwezig (heeft een gezicht, ofwel ‘face’)
- Is (gebruiks)vriendelijk
- Is herkenbaar
- Werkt intuïtief/organisch
- Schakelt tussen leef- en systeemwereld
- Maakt procedures en systemen werkbaar, inzichtelijk en praktisch

Een verbetering in de manier van bejegening door publieke professionals zoals ambtenaren draagt bij aan bevordering van burgerparticipatie. Want ook al zijn de wettelijke of bestuurlijke kaders soms beperkt, hun grondhouding kan zorgen voor een prettige samenwerking, zoals Van Buuren (2018) stelt.

Tweet werktafel ‘Tilburgse Tijdmachine. Hoe zien jong en oud de toekomst?’

Vacature: wethouder gemeenschapsvorming gezocht. In de toekomst laten we ons niet leiden door technologie, maar we gaan weer samenleven en elkaar echt zien.

“Natuurlijk doet ook de rol van de publieke professional ertoe. Hij of zij zorgt ervoor dat in de praktijk de ‘invited space’ verschilt van hoe deze formeel is gedefinieerd en afgekaderd.” Van Buuren 2018.

TIP

Plaats bijvoorbeeld bij werkzaamheden in de buurt ter plaatse een bord met een foto van de projectleider met zijn of haar telefoonnummer.

2. Meer ondersteuning voor ambtenaren

Uit de consultaties blijkt dat er behoefte is aan extra ondersteuning als het gaat over samenwerkingsinitiatieven en -processen tussen stad en gemeente. Zowel aan de kant van de ambtenaren kan extra ondersteuning uitkomst bieden, als aan de kant van de Tilburgers.

Burgerparticipatie vraagt om medewerkers die luisteren naar burgers, verantwoordelijkheid kunnen en durven nemen en durven los te laten. Het vraagt tevens om leidinggevendenden die hun medewerkers daartoe de ruimte bieden, stimuleren en ondersteunen. Maak samenwerking met de stad tot een vanzelfsprekendheid, een kwaliteit die elke medewerker moet bezitten.

“Zowel ambtenaren als initiatiefnemers hebben ondersteuning en begeleiding nodig. Ook intern moeten we bespreken hoe we dit organiseren en hoe we onze kennis van het oppakken en ondersteunen van burgerinitiatieven kunnen delen en vergroten. Van belang is te weten wie we aan kunnen spreken als we er niet uitkomen.” Ambtenaar gemeente Tilburg.

“Samenwerking strandt soms omdat er te weinig priori(tijd) of mandaat is. Ook vindt men het vaak gewoon spannend om de samenwerking aan te gaan. Laat je verrassen en beweeg mee!” Kompas Samenwerken met de Stad, gemeente Rotterdam.

Tweet werktafel ‘Meer Tilburgers actief’

Co-creatie eist een relatie: ‘Ik zou je willen vragen het een keer met mij te wagen, maar ik weet niet hoe’.

3. Werving, selectie en competenties van ambtenaren

We weten allemaal hoe het werkt: “Als ik de rek in de regels zoek, dan ga ik altijd naar Sandra.” Sandra is hier een fictieve ambtenaar. Zij is communicatief vaardig, neemt tijd voor een gesprek en zoekt de rek in de regels. Participatie is nog erg persoonsafhankelijk. Collega’s hanteren soms verschillende soorten rek en er zijn ambtenaren die andere kwaliteiten hebben dan intensieve interactie met burgers. Er wordt niet voor niets veel gesproken over de gewenste ‘cultuuromslag’. Er valt winst te behalen door het trainen van ambtenaren in de omgang met initiatieven en vragen van Tilburgers. Ook werving en selectie van nieuwe ambtenaren kan een rol spelen bij het bevorderen van samenwerkingsprocessen tussen stad en gemeente.

Het Verwey-Jonker Instituut (2017) onderzocht de nieuwe rol van de ambtenaar. De overheid is niet minder belangrijk, maar haar functie is wel veranderd. Dat heeft consequenties voor de ambtenaar. Die moet laveren tussen vakmanschap en procesmanagement in een veranderende samenleving.

“De moderne ambtenaar (m/v) zet op bezielde wijze specifieke competenties in, zoals oog voor initiatieven, kwetsbare bewoners, spanningen en incidenten. Hij en zij zijn sparring partner voor bestuurders en bewoners.” Verwey Jonker Instituut 2017.

“De mate waarin de gemeente luistert naar geluiden uit de samenleving en open staat voor ideeën is sterk persoonsafhankelijk, van de wethouder en/of van de betreffende medewerkers” (...) “Zo verschilt het enthousiasme voor burgerparticipatie bij ambtenaren per persoon en dit heeft invloed op het proces. Ambtenaren gaven in interviews aan dat vooral expertmatige ambtenaren worstelen met het feit dat het doel van een burgerparticipatietraject niet de ‘beste’ oplossing is vanuit een deskundige oogpunt en daarom moeite hebben met een (in hun ogen) matige oplossing, die wel voldoende animo onder burgers kent. Sommige ambtenaren waren positief over de samenwerking met burgers maar gaven als kritische noot aan dat ervaring met burgerparticipatie officieel geen onderdeel uitmaakt van de functioneringsgesprekken.” Rekenkamercommissie Leiden 2016.

“Een procesambtenaar die bereid is om ergens aan te werken zonder dat hij vooraf weet wat er uit gaat komen. Dat past helemaal in de improvisatiemaatschappij van tegenwoordig. De ambtenaar 3.0 is veel op pad en minder op kantoor dan zijn collega’s. En hij houdt van initiatief nemen. Waar zijn collega’s naar elkaar koekeloeren over hoe iets aangepakt moet worden, is de procesambtenaar al aan de slag gegaan. Er blijven ook gewoon vakinhoudelijke specialisten nodig.” Verwey jonker Intituut 2017.

Voorbeeld gemeente Leiden

Er is gedurende een periode van twee jaar een aanjaagfunctie Publieksparticipatie (1 fte) aangesteld. Tot de doelen behoorden onder andere:

- Een training (train je collega) gericht op deskundigheidsbevordering over publieksparticipatie
- Het adviseren, stimuleren en ondersteunen van de collega’s in alle afdelingen van de gemeente op het gebied van ontwerpen, plannen en uitvoeren van participatieprocessen.

Medewerkers worden bruggenbouwers en procesmanagers. Dit maakt de rol van medewerkers anders. Er is behoefte aan een groep ambtenaren die kennis van anderen verzamelt en met de andere partijen hier een goed, gedragen plan van maken. Met name contactuele vaardigheden en een uitnodigende houding zijn steeds belangrijker. De gemeente is nog te vaak een anonieme organisatie. Het Verwey Jonker Instituut (2017) constateert een relatie met inschaling: hoe hoger de functie, des te meer aandacht er is voor competenties die relevant zijn voor burgerparticipatie. Let er als gemeente op dat training en selectie op competenties van ambtenaren niet alleen van toepassing is op ambtenaren in hoge functieschalen.

Aanbeveling 3 **Richt een ambtelijk expertiseteam op**

Vorm een team van gedreven ambtenaren vanuit verschillende afdelingen met ervaring in burgerparticipatie die elkaar en anderen kunnen versterken. Mogelijk sluiten ook professionals en initiatiefnemers aan. Dit expertiseteam zet erop in om burgerparticipatie intern verder te ontwikkelen en tot een vanzelfsprekendheid te maken. Zorg dat ambtenaren die reeds stappen maken op het gebied van burgerparticipatie gesteund worden en ruimte en faciliteiten krijgen om dit te versterken. Bevorder dat zij met elkaar sparren, elkaar kunnen vinden en gefaciliteerd worden.

Coach ambtenaren op elke laag van de werkvloer en elke afdeling. Ga in teams of tussen manager en medewerker het gesprek aan over de vraag wat burgerparticipatie voor het dagelijkse werk van de medewerker betekent en hoe de manager dit kan faciliteren.

Samenwerken met de stad, vraagt om samenwerken met elkaar. Zo bereik je dat burgerparticipatie vanzelfsprekend wordt bij het werken.



Naast de bestaande representatieve democratie met gekozen volksvertegenwoordigers ontstaat een meervoudige democratie waarbij burgers zelf oplossingen zoeken voor maatschappelijke kwesties. Het gaat er niet om dat we de representatieve democratie afschaffen en vervangen door de participatieve democratie. Dat is noch gewenst noch nodig of mogelijk. Elk tijdsgewricht brengt evenwel nieuwe uitdagingen en vraagt om nieuwe oplossingen. We bouwen geen structuren voor de eeuwigheid.

1. Van meedoen en meedenken naar meebeslissen

De participatieladder geeft verschillende vormen en intensiteiten van burgerparticipatie: informeren > raadplegen > adviseren > coproduceren > meebeslissen over beleid en uitvoering. De tijd is rijp om aan dat meebeslissen concreet vorm te geven. Consultatie is er veel. De politieke cultuur in Tilburg zet veel in op modellen en vormen van consultatie en meepraten. Maar ook in Tilburg zien we aarzelingen om de stap te zetten naar meebeslissen.

Voorbeeld gemeente Groningen: coöperatieve wijkraad

Groningen wil een coöperatieve wijkraad instellen waarbij 20 lokale politici en gelote wijkbewoners op wijkniveau beslissingen nemen, met daaromheen digitale raadpleging van de overige wijkbewoners. Deze wijkraad beslist over (delen) van de wijkagenda en de inzet van budgetten. Per gekozen periode rouleren zowel de lokale politici als ook de gelote wijkbewoners.

2. Zie Tilburgers en burgerinitiatieven als partners voor innovatie

Tilburgers zijn deskundigen. Bijvoorbeeld als bewoner van een straat of als gebruikers van een gemeentelijk product. Zij zijn vaak de professionals, de mensen die eigenlijk een betere oplossing voor een vraagstuk hebben. De gemeente Tilburg is bezig om steeds de afweging te maken wanneer het logisch is om een vraagstuk als overheid zelf op te pakken, en wanneer de deskundigheid en expertise van de stad gebruikt wordt. Daarnaast zijn burgerinitiatieven goede partners om te werken aan slimme innovatie. Ze tonen aan waar iets knelt of tekortschiet. En waar kansen liggen. Burgerinitiatieven zijn praktijkexperimenten die nieuwe methoden, verantwoordingscriteria of organisatievormen teweegbrengen. Vaak zijn bewonersinitiatieven een uiting van 'de regels en de rek'².

"In een gemeente waar een 'vinkjes-cultuur' heerst en er geen echte ambitie is om 'maatschappelijke democratie' te stimuleren en vorm te geven, zal burgerbetrokkenheid verspilling zijn van ieders tijd." Joke Stoffelen 2018.

² De regels en de rek. Boukje Keijzer, 7Zebra's. ISBN 978-90-824570-0-1

“Bewonersinitiatieven zijn een belangrijke spiegel van het reilen en zeilen binnen het sociaal domein. Ze tonen feilloos aan waar schotten tussen beleid en financiering in de weg zitten. Waar belangen van professionele instituties boven die van individuele bewoners worden gesteld. Of waar bewoners niet in beeld zijn en niet de steun krijgen die ze nodig hebben en verdienen. Bewonersinitiatieven zijn de perfecte partner om te werken aan slimme innovatie. Olifantenpaadjes, ontschotting, aanboren van alle aanwezige hulpbronnen in de wijk en snelle aanpassing aan de vraag en behoefte. Gewoon omdat bureaucratie niet past bij bewonersinitiatieven en ze vanuit nabijheid zorg voor elkaar organiseren. Als buurmannen en buurvrouwen.” Thijs van Mierlo, LSA, 2019.

3. Nieuwe vormen van overleg

Er wordt in Tilburg op het niveau van wijken en buurten gebruik gemaakt van nieuwe werkvormen, dat zien we bij voorbeeld in de Pactwijken, maar ook rond het Spoorpark. Hoe een en ander precies in zijn werk gaat, zal niet altijd duidelijk zijn voor de burger. Qua informatievoorziening kan er nog het nodige beter.

En als SRT zien we in Tilburg wat we ook in veel andere steden in Nederland zien: modellen van meebeslissen richten zich vooral op wijken en niet op het stedelijk bestuur en gevoelige politieke onderwerpen worden het liefst gemeden. Maar wij achten de tijd rijp voor een stedelijk experiment.

Voorbeeld gemeente Amersfoort: raadpleging gelote inwoners

Raadpleging van een gelote groep inwoners over een onderwerp waarover de gemeenteraad zich een beeld wil vormen, in voorbereiding op latere besluitvorming. Gesprek aan de hand van stellingen waarover de inwoners zich anoniem kunnen uitspreken via stemkastjes in de raadszaal. De raadsleden zitten op de publiektribune en zijn toeschouwer. Er is een panel van deskundigen aanwezig die kunnen toelichten, vragen beantwoorden etc. Na deze fase wisselen inwoners en raadsleden van plaats en vindt het gesprek opnieuw plaats maar dan tussen de raadsleden. Voordeel is dat raadsleden direct inzichten van burgers kunnen meenemen en dat inwoners zien wat raadsleden met hun input doen.

Voorbeeld gemeente Oss: burgerbegroting

Een burgerbegroting is een besluitvormend proces waarin burgers meedenken en onderhandelen over het verdelen van publieke geldbronnen van de gemeente of van maatschappelijke partijen.

Aanbeveling 4

Installeer als experiment een klankbordraad

We stellen voor dat de gemeente het in het leven roepen van een klankbordraad onderzoekt. Tilburgers doen en denken mee. Dit is een vorm om het meedenken van Tilburgers nog dichter bij de besluitvorming door de gemeenteraad te positioneren. De tijd is rijp voor nieuwe, robuustere en meeromvattende vormen van burgerparticipatie die aansluiten bij de veranderingen in de samenleving. Wij spreken ons vertrouwen uit in wat wel de 'collectieve intelligentie' van de bevolking genoemd wordt en we hopen dat de gemeente dit vertrouwen met ons deelt. Meer stemmen, ervaringen en handen betrekken bij het nemen van besluiten.

Wat moeten we ons bij zo'n klankbordraad voorstellen? Welnu, bijvoorbeeld dit:

- ✓ De klankbordraad telt evenveel leden als de gemeenteraad, dus 45.
- ✓ De klankbordraad is naar samenstelling een adequate afspiegeling van de gemeente Tilburg: man-vrouw, (stemgerechtigde) leeftijdscategorieën, wijken en dorpen, opleidingsniveaus, etc.
- ✓ De gemeente nodigt specifiek en op naam burgers uit voor een lidmaatschap, door middel van loting. Lidmaatschap geldt voor een periode van één jaar, pak 'm beet tien vergaderingen.
- ✓ Voorafgaand is er een periode van drie maanden voor een gerichte voorbereiding.
- ✓ Er zijn drie randvoorwaarden voor betekenisvolle participatie: toegang tot kennis, toegang tot vaardigheden en toegang tot middelen. Dat houdt in dat leden van de klankbordraad goed voorbereid worden door middel van lezingen en enkele workshops, dat zij toegang moeten hebben tot ambtenaren en dat zij een onkostenvergoeding ontvangen.
- ✓ De klankbordraad overlegt met de gemeenteraad over de onderwerpen en beleidstrajecten waarover de klankbordraad zich zal buigen.
- ✓ Onderwerpen die veel stof doen opwaaien, worden niet gemeden maar juist met voorrang geagendeerd (denk aan het Draaiend Huis, locaties voor arbeidsmigranten, hoe om te gaan met tekorten op de jeugdzorg).
- ✓ Per onderwerp moet vooraf bepaald worden wat het karakter is van besluitvorming en adviezen van de klankbordraad: adviserend aan het college van burgemeester en wethouders en/of de gemeenteraad, dan wel een zeer zwaarwegend advies, of mogelijk ook in bepaalde zaken (mede-)besluitvormend.

Na afloop van het lidmaatschap wordt geëvalueerd op basis van bevindingen van de leden van de klankbordraad, alsmede de beoordeling door andere betrokkenen. Deze evaluatie wordt door onafhankelijke externe experts uitgevoerd.

Waarop is dit advies gebaseerd?

Dit advies is gebaseerd op diverse bronnen van informatie. Naast theoretische bronnen in de vorm van artikelen en andere documenten van bijvoorbeeld ProDemos of Movisie is dit advies grotendeels gebaseerd op input uit de (Tilburgse) praktijk, in dit advies 'consultaties' genoemd:

- Voorafgaand aan de SRT-lezing heeft de SRT een enquête over het thema uitgezet via haar Social Mediakanalen en per mail aan haar contacten. Analyse van dit onderzoek onder 132 Tilburgers geeft input voor dit advies.
- De werktafels tijdens de SRT-lezing hebben waardevolle informatie opgeleverd. De benoemde kansen en worstelingen zijn verwerkt in dit advies.
- De bijdragen van de sprekers tijdens de SRT-lezing bevatten waardevolle bijdragen aan dit advies.
- De Burgertop Sociaal 013 en hoe er sinds de Burgertop gewerkt is aan concrete voorstellen door gemeente, instellingen en burgers.
- Dag van de Verantwoording.
- Gesprekken met onder andere Lydia Schijven (gidsambtenaren burgerinitiatieven van de gemeente Tilburg), Deborah van Gestel-Mulders (Rekenkamer Tilburg), Monique Knapen en Maudy Keulemans (PACT wijken), Michiel van der Pijl (gemeente Tilburg), Sabine van Baal (de Tussenheid).
- Enkele leden van de SRT hebben als facilitators leiding gegeven aan gesprekstafels over onder andere positieve gezondheid, en aan de bijeenkomsten in het kader van de Wijkarena Noord.
- Deelname aan de bijeenkomst '(Til)burger Centraal' d.d 6 mei 2019, georganiseerd door de Rekenkamer Tilburg.

Bronvermelding

Brenninkmeijer, A. (2019). Moreel leiderschap

Burgertop Sociaal 013 (2016). Verslag Burgertop Sociaal 013

CBS (2015). Sociale Samenhang 2015. Wat ons bindt en verdeelt

Gemeente Rotterdam. Het Kompas voor Samenwerken met de Stad. http://www.7zebras.nl/cms/wp-content/uploads/170505-Rotterdam-Kompas_SamenwerkenmetStad-DEF.pdf

Gemeente Tilburg (2018). Gezond en gelukkig in Tilburg. Bestuursakkoord 2018 – 2022

Keijzer, B. (2015). De regels en de rek

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016). Magazine Burgerconferentie Gedeelde Waarden

Movisie en Universiteit voor Humanistiek (2019). Niet meer zomaar te stoppen. Over duurzaamheid van burgerinitiatieven

Nationale Ombudsman (2019). Rapport 'Relatie burger overheid 2030' door Kantar
https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/1%20RAPPORT%20Nationale%20Ombudsman%20-%20relatie%20burger%20overheid%202030_def.pdf

ProDemos (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

ProDemos (2018). Monitor burgerparticipatie. Huis voor democratie en rechtsstaat, Den Haag

Raad voor het Openbaar Bestuur (2014), Burgers betrokken, betrokken burgers

Rekenkamercommissie Leiden (2016). Burgerparticipatie door de ambtelijke organisatie. Kenmerk 1015320-007/csa/bpe

SCP (2015). Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland.
https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2015/Meer_democratie_minder_politiek

Sociale Raad Tilburg (2019). Burgerparticipatie - Meedoen en meedenken over je eigen stad. (Hoe) doe je dat? Verslag SRT-lezing 2019
<https://socialeraadtilburg.nl/bestanden/Verslag-SRT-lezing-2019-06-losbladig.pdf>

Sociale Raad Tilburg (2019). Resultaten enquête burgerparticipatie
<https://socialeraadtilburg.nl/nieuws/meedoen-en-meedenken-over-je-eigen-stad-hoe-doe-jij-dat>

Soeterbroek, F. (2018). Een grafrede voor participatie. Wethoudersmanifestatie 'grensverleggers' van Architectuur Lokaal

- Stoffelen, J. (2018). Wees realistisch over burgerparticipatie: niet iedereen doet mee. Sociale Vraagstukken
Online te raadplegen <https://www.socialevraagstukken.nl/wees-realistisch-over-burgerparticipatie-niet-iedereen-doet-mee/>
- Thijs van Mierlo, (2019). Sterke verbindingen tussen bewonersinitiatieven en adviesraden.
Online te raadplegen via <https://koepeladviesradensociaaldomein.nl/blog/sterke-verbindingen-tussen-bewonersinitiatieven-en-adviesraden>
- Tonkens, E. (2014). Socrateslezing 2014. De participatiesamenleving inhumaan?
- Van Buuren, M.W. (2018). Uitnodigend besturen. Het organiseren van ruimte voor initiatief. Uitgave: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences
- Van de Donk, W. e.a. (2016). Op weg naar meervoudige democratie. Oproep van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur
- Verwey Jonker Instituut (2017). De professie of het proces; De zoekende praktijk van de ambtenaar 3.0. Werkvormen vernieuwing lokale democratie
- Westerweel J. & Cohen M.J. (2018). Burgerparticipatie op gemeentelijk niveau. Overzicht van recente ontwikkelingen. In: Heringa A.W., Schinkelshoek J. (Eds.) Een goede raad. Stand van de lokale democratie na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018. Montesquieu-reeks no. 11 Den Haag: Boom Juridisch. 47-57