

Burgemeesters en actief burgerschap

opbrengst post - Lochem conferenties

door: drs. Febe Deug en drs. André Mooij (organisatie-adviesbureau De Beuk)

1. Aanleiding

In de maanden januari en februari van dit jaar zijn vijf conferenties (zg. Lochemconferenties) voor burgemeesters gehouden met als centraal thema: *de burgemeester als communicator*. Eén van de workshops had als invalshoek: 'actief burgerschap'. Deze workshop is door medewerkers van organisatie-adviesbureau De Beuk gegeven. In totaal hebben ongeveer 200 burgemeesters deze workshop gevolgd.

Ongeveer een kwart van hen heeft te kennen gegeven aan een vervolgworkshop mee te willen doen om het onderwerp vanuit hun eigen lokale context uit te diepen. Uiteindelijk hebben ongeveer zo'n 30 gemeenten¹ de in totaal 3 vervolgworkshops gevolgd die in samenwerking met het IMI zijn gegeven.

2. Voortraject

Voorafgaande aan de vervolgbijeenkomsten is de burgemeester gevraagd welke thema's hij/zij wilde behandelen. Dat is gedaan aan de hand van een overzicht van 16 mogelijke sporen die in een eerdere fase door X-Pin zijn geformuleerd. (zie bijlage 1).

De sporen 1 tot en met 5 (organisatie van de waarden en normen discussie; empowerment; buurt en wijkzelfbestuur; contact met de leefwereld van de burgers; interactieve beleidsvorming en coproducties) zijn het meest genoemd als thema's om mee aan de slag te gaan. Daarnaast was er veel belangstelling voor spoor 14 (Doelbereiking, cultuurverandering, moderne verantwoordelijke organisatie).

3. Uitvoering

De workshops zijn in de periode juni tot en met september gehouden. De rol van de burgemeester stond centraal. Omdat de burgemeester meestal niet in uitvoerende zin met dit thema bezig is, was er de mogelijkheid om een tweede persoon (wethouder, gemeentesecretaris, opbouwwerker) mee te nemen. Ook vanuit het besef dat 'opgedane kennis in de praktijk brengen' vaak makkelijker lukt als je samen bent. Ongeveer de helft van de deelnemende burgemeesters heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

De workshops hebben in hoofdlijn dezelfde opbouw gekend:

1. *Blik op de eigen gemeente*: wat speelt er/wat zou je kunnen aanpakken om burgerschap te versterken: zowel een zorgelijke/dreigende situatie als een succes kunnen een aanknopingspunt bieden.
2. *best practices*: aan de hand van een overzicht van Guido Enthoven van succesvolle voorbeelden is besproken wat succesfactoren zijn.
3. *Relatie met de eigen ervaringen*: in hoeverre zijn deze ervaringen bruikbaar om bij ons in de gemeente te gebruiken?
4. *Toepassing in de praktijk*: hoe kunnen we dat aanpakken?

In dat kader kwamen vragen naar voren als:

- Hoe kan de toegankelijkheid van de lokale overheid voor goede ideeën van burgers versterkt worden?
- Hoe kunnen de lokale overheid en de actieve burgers weer partners worden?
- Waar vind je die burgers en hoe kun je de kwaliteit van hun inbreng vergroten?

¹ Veel burgemeesters, die zich hadden opgegeven konden niet op de aangeboden data. Vandaar dat er in september nog een extra bijeenkomst is gehouden.

- Hoe realiseer je de cultuurverandering binnen het ambtelijk apparaat en ook de politiek die nodig is om zo goed mogelijk toegankelijk te zijn voor de energie en creativiteit die in de samenleving aanwezig is?

In de beantwoording van die vragen wordt waarneembaar dat er naar twee kanten inspanning nodig is:

1. naar *buiten* 'hoe faciliteren wij beweging in de gemeente: van burgers en van organisaties?'
2. naar *binnen* 'wat moeten wij zélf (anders) doen opdat we die beweging/energie van actieve burgers kunnen opsporen en vasthouden?'

Hierna gaan we in op wat het eigene is en daarmee de meerwaarde die een burgemeester heeft t.a.v. 'buiten' en 'binnen' in het licht van actief burgerschap; we eindigen met wat de effectiviteit van diens optreden vergroot.

4. De meerwaarde of het eigene van de burgemeester

1. Het bewust inzetten van de status aparte van de burgemeester

Of het nu gaat om calamiteiten, uit de hand lopende situaties of om positieve ontwikkelingen q.q. kan een burgemeester mensen/organisaties bij elkaar halen. Hij/zij heeft de positie en bewegingsruimte - los van welke beleidscyclus, uitvoeringsprogramma of agenda dan ook - om sleutelfiguren te benaderen en gelegenheden te creëren om samen na te denken over wat kan en moet.

Een burgemeester vertegenwoordigt - als het goed is - het algemeen belang; dat betekent dat er een gezagsdrager is die met enige afstand kan kijken naar de dynamiek van 'de' politiek en de ambtelijke organisatie; een dynamiek die al dan niet de eigen verantwoordelijkheid van burgers activeert, dan wel smooit. Een burgemeester kan - binnen grenzen - daarin beweging brengen: door het burgerperspectief te agenderen als 'derde' (naast politieke en ambtelijke) invalshoek.

Ambtelijke organisaties kampen nog altijd met verkokering. Een burgemeester kan mee bevorderen dat er integraal gekeken en gewerkt wordt. Iets dat uiteraard met de mond beleden wordt, in de praktijk moeilijk vorm krijgt en burgers vaak ergert als men met een probleem te maken krijgt dat opgelost moet worden.

Een burgemeester hoeft (nog) niet om de paar jaar herkozen te worden zoals wethouders en kan vanuit die positie investeren in verderweg gelegen doelen die de samenleving er uiteindelijk op doen vooruitgaan. Die verbindende rol - dwars door alle lagen en stakeholders heen - is te beschouwen als een tijdelijke extra impuls/hulpstructuur om beweging te brengen in wat kennelijk niet voldoende loopt uit zichzelf.

2. Investeren in een vernieuwd adressenboek: informele infrastructuur

Elke gemeente kent wel de vaste insprekers: burgers die er altijd bij zijn. Belangrijk om hen en hun betrokkenheid te koesteren, maar niet voldoende. Ga op zoek naar waar de maatschappelijke energie van mensen heen gaat; wat zijn nieuwe initiatieven waar burgers mee bezig zijn, waar zijn informele leiders die soms nodig zijn om een doorbraak te creëren of anderen mee te krijgen, waar zitten de bruggenbouwers? Dergelijke mensen en initiatieven 'spotten' is één, het andere is hoe je langduriger met dergelijke mensen verbonden blijft. De ervaring leert dat het 'spotten' alleen lukt door te investeren in contacten met allerlei groepen en groepjes en deel te nemen aan activiteiten: er te zijn en te zien wie opvalt door visie en kracht. Door ambtenaren duidelijk te maken dat ze voelhorens moeten hebben voor de waarde van dergelijke mensen. En doe dat niet pas op het moment dat er een incident is, maar maak het op zoek gaan naar betrokken burgers onderdeel van de gewone werkzaamheden. Langduriger verbinden lukt door het creëren van een *informele infrastructuur*: mensen geregeld uitnodigen voor eigen activiteiten van de gemeente, van tijd tot tijd informeel overleg te hebben, mensen te bellen over hoe zaken gaan, ontbijten of informele ontmoetingen arrangeren met sleutelfiguren uit verschillende hoeken: een ondernemer, een actieve wijkbewoner, iemand die actief is in het vrijwilligerswerk etc. Sluit aan bij nieuwe vormen van deze tijd (feesten, sites, cool politics, welke community hoort hierbij, wat is het informatiezoekgedrag van deze mensen etc).

3. Inzetten van de formele infrastructuur om maatschappelijke weerbaarheid te organiseren

De burgemeester staat er niet alleen voor: wethouders, ambtenaren en maatschappelijk middenveld (verenigingen, kerken, instituties) zijn onmisbare partners in een proces om samen met burgers de gewenste samenleving vorm te geven. Hans Boutellier² gebruikt hiervoor de metafoor van de burgemeester als doelman. Als hij zijn verdediging (politiek, de ambtelijke organisatie, het maatschappelijk middenveld) niet goed kan inzetten, wordt hij steeds verder in het doel teruggedrongen.

Maar, deze 'gevestigde' partijen kunnen soms wél last hebben van 'not invented here' reflex - 'wat niet door ons bedacht is kan niet goed wezen'. Die reflex kan nieuwe zinnige initiatieven van burgers blokkeren. Dat is jammer en kan ontmoedigend werken voor mensen die iets willen. Het vergt een behoorlijke cultuuromslag in een ambtelijke organisatie om 'opener' tegenover initiatieven van buiten te staan en indien nodig het regisseurschap te vervangen door partnerschap.

Wat kan helpen is om politici/ambtenaren te betrekken bij activiteiten en contacten met de 'informele' infrastructuur die de burgemeester onderhoudt; door actief mensen uit verschillende circuits met elkaar in contact te brengen en te koppelen; door de waarde van alle stakeholders zichtbaar te maken: ieder heeft een onderscheiden en eigen rol met de daaraan verbonden mogelijkheden en beperkingen.

Een meer formele oplossing kan zijn om een soort ontwikkelteam te formeren dat aan de rand van de ambtelijke organisatie gepositioneerd is en met buitenpartijen interessante initiatieven ondersteunt.

Het vergt in alle gevallen een helder besef en onderscheidend vermogen over wat primaire verantwoordelijkheid is van de overheid, van burgers en van maatschappelijke instituties.

4. Visie op burgerschap

In het verlengde daarvan is het goed om na te gaan wat eigenlijk de visie op burgers is: ziet de overheid de burgers nog steeds als 'klant'? Of is dat een veel te smalle definiëring van deze relatie? Immers een klant vraagt en de leverancier draait. In de relatie tussen overheid en burger is er veeleer sprake van een balans tussen rechten en plichten van beide zijden met verantwoordelijkheid als kernbegrip. Het managen van verwachtingen van burgers in dat kader hoort er dus bij, want is er is wel iets misgegaan toen de burger 'klant' werd, namelijk: diens verantwoordelijkheid voor de samenleving is gereduceerd en uit beeld geraakt.

In tijden van turbulentie en maatschappelijke spanningen tussen allochtoon en autochtoon is *burgerschap* een label dat geldt voor iedereen die hier woont en leeft; dat *aanspreekbaarheid* impliceert op de rechten en plichten die daaraan verbonden zijn. Een appél op burgerschap kan bovendien verbinding creëren in plaats van scheidslijnen. Burgerschap verwijst naar het *vermogen* en de *bereidheid* om zich op één of meer gebieden van het maatschappelijk leven in te zetten voor de *publieke zaak*³

- *vermogen en bereidheid*: vereist inzicht, vaardigheden en loyaliteit aan een geheel dat de eigen leefwereld overstijgt;
- *publieke zaak*: verwijst naar een gemeenschappelijk belang, maar wat dat is, wordt telkens opnieuw 'uitonderhandeld'. Maak onderscheid naar de *schaal* waarop dat betrekking heeft: gezin cq. familie; eigen straat of buurt; stad of staat; internationaal;
- *gebieden van het maatschappelijk leven*: burgerschap manifesteert zich op een specifiek gebied van het maatschappelijk leven: 1) rechtsstaat; 2) economisch vlak; 3) sociaal-cultureel gebied (civil society); 4) publieke meningsvorming.

² Directeur Verwey-Jonker Instituut en auteur van 'De veiligheidsutopie' (2001)

³ (definitie rapport G. van den Brink 'bestuurlijk advies burgerschap onder migranten in Rotterdam (2003))

5. Spelregels voor een effectief optreden als burgemeester: energie van burgers aan boren en vast houden

1. Wees slagvaardig

- Neem het 'nabije' perspectief - bijvoorbeeld de wens om een bankje geplaatst te krijgen - serieus! Want als zoiets 'normaals' in de ogen van betrokkenen om voor hen onbegrijpelijke redenen zelfs al niet kan, hoe kan men de overheid in grotere zaken wel vertrouwen? Zorg dus voor 'quick wins' of pluk de 'low hanging fruits'. Stap niet in de ambtelijke valkuil dat elke kleine vraag ingepast moet worden in uitvoeringsprogramma of elke stap eerst in algemeen beleid verdisconteerd moet worden. Moeten we niet ophouden met al die planmatige lange termijn activiteiten, die elkaar steeds meer in de weg zitten (als gemeente) en gewoon die dingen doen die we op basis van gezond verstand kunnen aanpakken?

2. Ga op safari in je eigen stad

- Ontdek de nieuwe bruggenbouwers. Ga naar mensen toe die iets willen; onderken dat een burgerinitiatief potentieel waardevol is en zoek actief naar mogelijkheden om dat te faciliteren (hetzij via financiële middelen, maar soms ook met expertise - oud politici die de wegen kennen, kunnen daarin een positieve rol spelen).

3. Kies voor transparantie

- Expliciteer naar 'buiten' wat kaders zijn waar ook een gemeente zich aan te houden heeft, probeer tegelijkertijd naar 'binnen' grens/kaderoverschrijdend te laten denken. En mochten formele kaders verschuiven - bv. in een interactief proces - markeer dergelijke momenten naar buiten en naar binnen.
- Onderken de altijd aanwezige spanningen tussen participatieve en representatieve democratie en houd de raad betrokken.

4. Experimenteer met nieuwe rollen

- De gemeente hoeft niet altijd aan alle touwtjes te trekken. Burgers bedenken zelf ook oplossingen. Kijk wat bruikbaar is. Wordt partner, surf mee, of wordt enthousiaste toeschouwer.

5. Herwaardeer het proces

- Sommige activiteiten hebben een duidelijk inhoudelijk resultaat (visie, uitspraak) of een feitelijk iets (bankje, nieuwe speelplek); andere inspanningen kennen een procesresultaat: je hebt elkaar leren kennen, vertrouwen in elkaar is gegroeid of weer hersteld, afstand is afgenomen etc. Benoem en waardeer dergelijke resultaten ook precies; maak deze oogst ook zichtbaar en communiceer daarover.

6. Nederland land van burgers van verschillende herkomst

Bovenstaande geldt onverkort in een multiculturele samenleving: de afstand kan als groter ervaren worden en daarmee de zoektocht moeizamer. De burgemeester kan, door er te zijn, een krachtige investering doen in het 'wij' dat samen een democratische samenleving wil vormen versus het 'zij' van het extremisme van welke kant dan ook.

Bijlage verslag “Burgemeesters en actief burgerschap”

INVESTEREN IN BURGERSCHAP

VOORSTEL 15 SPOREN VOOR MAATWERKAANPAK IN GEMEENTEN

Inleiding

Waarden komen uit de samenleving; vertaling naar normen gebeurt ten dele ook daar, ten dele door de overheid. Er is een *tekort aan verbindingen* ontstaan:

- In de samenleving zijn teveel eilandjes uit elkaar gegroeid, te weinig (gevoel van) samenhangende waarden (dus benoemen, bewust maken en consolideren).
- Tussen overheid en samenleving ook te veel eilandgevoel: waarden vinden onvoldoende herkenbare doorwerking in beleid en uitvoering, de overheid doet teveel zonder dat zij brug met de waarden van de samenleving weet duidelijk te maken.
- De intermediairs tussen huishoudens/gezinnen en de collectiviteit slagen er slechts zelden in een echte keten te creëren. Wie ziet nog wat gezinnen nodig hebben en kan daar ook iets mee doen als de pastor dat niet meer is?

Taak burgemeester

Bevorder vitaal burgerschap, zowel rechtstreeks als indirect door hiervoor in de gemeente voorwaarden te creëren. Herstel verbindingen door

1. *activeren*: op gang brengen gesprek over waarden in de samenleving, opzoeken van mensen en hen actief betrekken bij algemeen belang
2. *het goede doen*: zorg voor effectief overheidsbeleid dat aansluit bij waarden en prioriteiten in de samenleving,
3. *het goed doen*: articuleren van de eigen waarden en normen van de overheid en navenant handelen

Voorstel en Aanbod

Hieronder worden 16 ‘sporen’ aangereikt, waarbij toerusting, best practices etc. kunnen worden aangeboden.

Na de conferentie bestaat gelegenheid om in gespecialiseerde bijeenkomsten dieper in te gaan op één van die sporen. De burgemeesters kunnen daartoe op zo’n gratis vervolgbijeenkomst intekenen, die dan bij voldoende animo zullen worden georganiseerd door De Beuk met medewerking van experts van andere gespecialiseerde bureaus en organisaties.

Tevens biedt dit kans om afspraken te maken voor uitwisseling en intervisie met de burgemeesters die op hetzelfde spoor hebben ingetekend.

nr SPOOR	OMSCHRIJVING
<i>activeren van burgers</i>	
1. Organis. w&n-discussie	Bewustmaking, tools voor gesprekken over waarden, voorbereiding voor Sociale Etiquette
2. Empowerment	Investeren in toerusting van burgers; bureaucratische weerbaarheid/ zelfregulering Programma Andere Overheid legt veel nadruk op andere verantwoordelijkheden en minder regels; Wat is daar voor nodig aan facilitering?
3. Buurt/Wijkzelfbestuur	Verantwoordelijkheid overlaten, voorwaarden voor zelfbeschikking en organiserend vermogen;
4. Contact met leefwereld.	Open probleemvinding, huiskamergesprek, zowel voor de agenda van de overheid als hulpverleningssignalen
5. Interactief, coproductie	Werkelijke coproductie, Vergroten van het absorptievermogen in de gemeente om beleid te verrijken met ideeën uit de samenleving
6. Publiek-private samen-werking, benut maatschappelijk ondernemerschap.	Bedrijven verantwoord inschakelen, Maatschappelijk Ondernemerschap. Inschakelen bedrijven met ideëel doel (woningcorporaties, zorg)
<i>effectief beleid (het goede)</i>	
7. Integrale aanpak en scopeverbreding	Ontkokeren bij gebiedsgericht, veiligheids, integratiebeleid etc. Netwerksamenwerking tussen verschillende belangen in overheid en samenleving
8. Duurzame ontwikkeling	Gemeente voorop bij stelselmatig NSDO-beleid “Hoe groot is je wereld?”
9. Jeugdontwikkeling en sport aanknopingspunt voor waarden en normen	Stelselmatig en daadkrachtig jeugdbeleid. Krachtige regie en invoelende aanpak van jongeren op weg naar verantwoordelijkheid.
10. Ketenbenadering: urgent bij Maatsch. opvang	Speerpuntaanpak drugsverslaafden, daklozen. Hier geen terugtrekkende overheid; effectief casemanagement
11. Slimme handhaving	Compliance, opsporing-op-maat, gedogen/niet-gedogen, Justitiële Keten
<i>goed eigen overheidsgedrag</i>	
12. Omgaan met geloven en culturen	Aanpak van botsing der culturen binnen de gemeente
13. Mediation, conflictbeheersing	Opsporen brandhaarden (Preventieve) conflictbeheersing door open onderhandelen
14. Doelbereiking, cultuurverandering, moderne veantwoordelijke organisatie	Lerende overheid, maatwerk en menselijke uitvoering; realistisch omgaan met regels. Doelgerichte uitvoering, bandbreedtes, ruimte voor verantwoordelijke uitvoering
15. Integriteit, leren van fouten, betrouwbaarheid Transparantie, rekenschap	Gemeentelijk voorbeeldgedrag, Kwetsbare open instelling Verantwoording, voorbeeldig evaluatiebeleid
16 TOP-ambtenaren, een kwestie van mentaliteit en cultuur	Trots, open en praktisch zouden alle ambtenaren willen zijn. Dat het kan bewijzen tal van verhalen over innovatieve en toegewijde ambtenaren. Een campagne hierover gaat binnenkort van start.

XPIN, 26 januari 2004