

Burgerparticipatie in de BEL-gemeenten



GEMEENTE EEMNES



Maart 2011

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	3
1. Inleiding	5
Structureel onderdeel gemeentelijk beleidsproces volgens vaste methodiek	5
Proces totstandkoming nota burgerparticipatie en evaluatie	5
2. De kaders voor burgerparticipatie	6
2.1 Doelstellingen van burgerparticipatie	6
2.2 Definitie	6
2.3 Onderscheid inspraak en participatie	7
2.4 Uitgangspunten	7
Duidelijkheid	7
Flexibiliteit en maatwerk	7
Bereidheid en competenties van burgers	8
Spelregels Nationale Ombudsman	8
2.5 Onderwerpen	9
2.6 Mate van invloed en interactie varieert: de participatieladder	11
2.7 Rolverdeling burgers, gemeentebestuur en ambtelijke organisatie	14
Rol van de burger	14
Rollen van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders	14
Rol van de burgemeester	16
Rol van de ambtelijke organisatie	17
2.8 Relatie met communicatie	18
3. Methode en spelregels	19
4. Bijlagen	20
Bijlage I Voorbeeld omgevingsanalyse	21
Bijlage II Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid	23
Bijlage III Wat staat er in de participatieparagraaf ?	30
Bijlage IV Het CLEAR model; hulpmiddel voor de opzet van een participatietraject	31
Bijlage V Overzicht brondocumenten en geraadpleegde literatuur	32

Samenvatting

Wat is burgerparticipatie ?

Burgerparticipatie is het betrekken van burgers, instellingen en organisaties bij de totstandkoming van beleid en plannen van de gemeente. Daarbij gaan we uit van een wederzijdse gedachtewisseling in een zo vroeg mogelijk stadium. Een duidelijk verschil dus met inspraak, waarbij burgers in een laat stadium, terwijl eigenlijk alles al vast staat, nog de gelegenheid krijgen om een mening kenbaar te maken voordat een definitief besluit wordt genomen. Bij burgerparticipatie wordt door het gemeentebestuur vooraf en per onderwerp vastgesteld op welk moment burgers betrokken worden en welke invloed zij daarbij zullen hebben, variërend van informeren tot aan meebeslissen. Burgerparticipatie komt niet in de plaats van inspraak als inspraak wettelijk verplicht is. Het kan wel aanvullend daarop worden toegepast.

Waarom Burgerparticipatie ?

Burgerparticipatie is geen doel op zich maar een middel om de burger intensiever te betrekken bij de totstandkoming en uitvoering van gemeentelijk beleid. Dat betrekken doen we vanuit de visie dat het gemeentebestuur uit zijn aard gericht is op het behartigen van de belangen van de (gemeenschap van) burgers. Door samen te werken kan beter worden aangesloten op die belangen. Burgers betrekken leidt tot betrokken burgers: een nadrukkelijke wens van de gemeentebesturen. Daarmee kan de kwaliteit van en het draagvlak voor gemeentelijk beleid worden verhoogd en biedt het een positieve impuls aan de relatie tussen burgers en bestuur.

Wanneer en bij welk onderwerp Burgerparticipatie ?

Participatie kan plaatsvinden in verschillende fasen van het beleidsproces: bij de voorbereiding, bepaling, uitvoering of evaluatie van beleid. De inbreng van de burger kan daardoor diverse vormen aannemen. Niet alle onderwerpen lenen zich voor een aanpak met participatie. In deze nota staan algemene richtlijnen op basis waarvan de gemeente maatwerk wil bieden. In algemene zin is burgerparticipatie goed toepasbaar in de volgende situaties:

- Met het onderwerp zijn grote belangen van burgers gemoeid
- Het onderwerp ligt maatschappelijk gevoelig
- Het onderwerp speelt zich in de directe leefomgeving van burgers af
- Het onderwerp is niet (wettelijk) ‘dichtgetimmerd’, maar laat ruimte voor meerdere uitwerkingsrichtingen en creativiteit van participanten

Per onderwerp wordt vooraf door het bestuur beslist of en zo ja welke ruimte er wordt geboden voor burgerparticipatie. Uit het vaststellen van deze beleidsnota mag niet worden afgeleid dat in het vervolg elke vorm van beleidsvoorbereiding en –uitvoering met behulp van burgerparticipatie tot stand zal komen.

Wie spelen een rol bij burgerparticipatie ?

De rol van de burger (inwoners, organisaties, instellingen en bedrijven) staat uiteraard centraal bij burgerparticipatie. De inhoud van die rol en de mate van invloed varieert van “toehoorder, geconsulteerde, adviseur, samenwerkingspartner tot meebeslisser”. Elke rol gaat gepaard met een bijpassende stijl van handelen door het bestuur: hoe meer invloed van de burger, hoe minder vrijheid van het bestuur om voorbij te gaan aan de inbreng van de burger. Uiteraard hebben zowel de gemeenteraad als het college van burgemeester en wethouders een belangrijke rol bij burgerparticipatie. Zij beslissen met welke invloed en de wijze waarop de burger in het beleidsproces wordt betrokken. Ook nemen zij het uiteindelijke besluit, rekening houdend met de inbreng van de burger en het algemeen belang. Het is belangrijk dat de raad en het college onderling goed afstemmen en samenwerken bij burgerparticipatie. De ambtelijke organisatie adviseert over toepassing van burgerparticipatie en geeft dat na besluitvorming concreet vorm. Voordat wordt gestart met de uitwerking van bepaalde

beleidsvoornemens wordt in de systematiek van het BEL model door de beleidsregie (vanuit de opdrachtgeverrol) samen met de betreffende afdeling van de BEL Combinatie (vanuit de opdrachtnemerrol) een bestuursopdracht opgesteld en ter besluitvorming aan het college en/of de raad voorgelegd. Die bestuursopdracht bevat een paragraaf Communicatie en participatie waarin beargumenteerd wordt aangegeven of burgerparticipatie gewenst en mogelijk is en zo ja, op welke wijze.

Hoe geven we burgerparticipatie vorm ?

De manier waarop het gemeentebestuur met burgerparticipatie omgaat en dat toepast wordt in deze beleidsnota beschreven. Daarmee wordt burgerparticipatie tot een vast onderdeel gemaakt van het gemeentelijke beleidsproces en is het voor alle betrokkenen duidelijk wat dit inhoudt: voor de burgers, de raad, het college en de ambtenaren.

De Nationale Ombudsman heeft in 2009 een onderzoeksrapport uitgebracht, waarin hij vanuit het perspectief van de burger en ervaringen van gemeenten komt tot “tien spelregels voor behoorlijke omgang met burgerparticipatie”. Deze spelregels worden in deze nota overgenomen.

De toepassing in de praktijk is beschreven in een zestal stappen. Per geval worden eerst de betrokken belangen en belanghebbenden in beeld gebracht. Daarna wordt met toepassing van een afwegingskader beoordeeld of het betreffende onderwerp geschikt is voor toepassing van burgerparticipatie en of aan noodzakelijke randvoorwaarden als tijd en eventueel geld kan worden voldaan. Is het antwoord op deze twee vragen positief, dan wordt vervolgens beredeneerd met welk doel, in welk stadium van het beleidsproces en met welke rol en verantwoordelijkheid burgers mee kunnen doen. De uitkomsten van de vragen bepalen samen op welke manier welke burgers mee kunnen doen. Deze informatie en de afwegingen daarbij worden opgenomen in een paragraaf Participatie in de bestuursopdracht, die ter besluitvorming aan het bestuur wordt voorgelegd. Na vaststelling wordt de bestuursopdracht gepubliceerd, met de vermelding dat mogelijke geïnteresseerden die niet als participant in dat document zijn aangeduid, zich alsnog kunnen melden.

De inbreng van burgers gedurende het traject wordt schriftelijk vastgelegd en expliciet verwerkt en afgewogen in het uiteindelijke advies dat aan het college of de raad ter besluitvorming wordt aangeboden. Na besluitvorming wordt door het gemeentebestuur gemotiveerd teruggekoppeld aan degenen die aan het participatieproces hebben deelgenomen wat er met hun inbreng is gedaan en via publicatie wordt dit aan iedereen kenbaar gemaakt.

Burgerparticipatie in de BEL-gemeenten

1. Inleiding

Het begrip ‘participatie’ heeft veel verschijningsvormen en toepassingen. Volgens Van Dale gaat het om “het hebben van een aandeel in iets, of deelname”. De term wordt veel gebruikt in de politieke en bestuurlijke omgeving, maar ook bij maatschappelijke activiteiten op het terrein van wonen, werken, welzijn, zorg en onderwijs. Deze notitie gaat niet over participatie op de arbeidsmarkt of aan de samenleving (“meedoen”), maar over het betrekken van burgers, instellingen en organisaties bij de totstandkoming van beleid en plannen van de gemeente. We noemen dat Burgerparticipatie. Waar we in deze notitie het woord “burger” gebruiken, begrijpen we daaronder ook bedrijven, instellingen en organisaties.

Ook binnen de BEL-gemeenten worden de burgers de laatste jaren in toenemende mate betrokken bij beleid en plannen van het gemeentebestuur. Voor deze betrokkenheid is steeds meer aandacht en waardering. Naast de positieve ervaringen zijn er echter ook verbeterpunten. De manier waarop het gemeentebestuur met burgerparticipatie omgaat en dat toepast is niet altijd even systematisch en helder voor burgers en organisaties. Voor hen is het niet altijd duidelijk of, wanneer en hoe ze mee kunnen doen en betrokken worden bij gemeentelijke ontwikkelingen en projecten en wat de gemeente met hun inbreng doet.

Burgerparticipatie bestaat in diverse vormen en gradaties. Het is iets anders dan de toepassing van wettelijk verplichte inspraak volgens de inspraakverordening: inspraak is vooral eenzijdig, waarbij het voorgenomen besluit feitelijk al vaststaat en voordat het definitieve besluit valt iedereen in de gelegenheid wordt gesteld daarover een mening kenbaar te maken. Burgerparticipatie is vooral gericht op een wederzijdse gedachtewisseling in een zo vroeg mogelijk stadium. Daarnaast kan burgerparticipatie op verschillende niveaus uitgeoefend worden: er bestaan gradaties voor wat betreft de mate van invloed die aan inwoners gegeven wordt. Dit kan variëren van informeren tot aan meebeslissen, waarbij vooraf helderheid daarover moet worden gegeven om teleurstellingen en frustraties te voorkomen.

Structureel onderdeel gemeentelijk beleidsproces volgens vaste methodiek

Het is dan ook gewenst om burgerparticipatie structureel en duurzaam onderdeel te maken van het gemeentelijke beleidsproces. Dat maakt dat er behoefte is aan toepassing van een vaste methodiek, op basis waarvan voor zowel het gemeentebestuur als voor de burgers op structurele en heldere wijze een afweging plaatsvindt hoe, op welk moment en volgens welke procedure en met welke invloed de burger bij het beleidsproces van de gemeente wordt betrokken.

Daarbij moet het voor alle betrokkenen duidelijk zijn wat het gemeentelijke participatiebeleid inhoudt: voor de raad, college, medewerkers van de gemeente, organisaties en inwoners. Deze notitie heeft als doel om dit uit te werken en vast te leggen. Hieruit moet niet worden afgeleid dat in het vervolg elke vorm van beleidsvoorbereiding en –uitvoering met behulp van burgerparticipatie tot stand zal komen.

Proces totstandkoming nota burgerparticipatie en evaluatie

Hoewel een nota over dit onderwerp zich bij uitstek leent voor een uitgebreide gedachtewisseling met de burger, kiezen wij daar op dit moment niet voor. Er zijn de laatste jaren diverse publicaties verschenen over dit onderwerp en daarnaast heeft de Nationale Ombudsman in 2009 een onderzoeksrapport uitgebracht, waarin hij vanuit het perspectief van de burger en ervaringen van gemeenten komt tot “tien spelregels voor behoorlijke omgang met burgerparticipatie”. Deze spelregels worden in deze notitie mede als uitgangspunt genomen, waarmee naar verwachting –in elk geval op dit moment- op adequate wijze en “evidence-based” wordt aangesloten bij de behoeften en de op basis daarvan mogelijke lokale inbreng van burgers. Wij zullen het onderwerp burgerparticipatie tweejaarlijks op interactieve wijze evalueren. Bij die evaluatie zal de burger en diens ervaring nadrukkelijk worden betrokken.

2. De kaders voor burgerparticipatie

2.1 Doelstellingen van burgerparticipatie

Burgerparticipatie is geen doel op zich maar een middel om de burger intensiever te betrekken bij de totstandkoming en uitvoering van gemeentelijk beleid. Dat betrekken doen we vanuit de visie dat het gemeentebestuur uit zijn aard gericht is op het behartigen van de belangen van de (gemeenschap van) burgers. Door samen te werken kan beter worden aangesloten op die belangen. Burgers betrekken leidt tot betrokken burgers: een nadrukkelijke wens van de gemeentebesturen.

Participatie van burgers heeft verschillende motieven en kan bijdragen tot de volgende doelstellingen die de gemeente nastreeft:

De kwaliteit van het beleid wordt verhoogd

Inwoners hebben vaak specifieke kennis en ideeën over hun eigen, directe omgeving. Door samen te werken aan de ontwikkeling en uitvoering van plannen, kan beter worden aangesloten bij de lokale situatie en de wensen van de inwoners

Vergroten van het draagvlak voor het beleid

De betrokkenheid van inwoners bij het ontwikkelen en/of uitvoeren van plannen, leidt ertoe dat zij zich gehoord voelen. Men verkrijgt inzicht in het gehele onderwerp en ook de diverse belangen en de tegenstellingen daarin, hetgeen kan leiden tot vergroting van begrip daarvoor of voor het uiteindelijke resultaat.

Verbeteren van de relatie tussen burgers etc. en bestuur

Burgerparticipatie leidt tot samenwerking. Inwoners kunnen hierdoor ervaren dat het met de gemeente goed samen te werken is. Daardoor neemt het vertrouwen in de gemeente en haar bestuur toe.

Participatie is mogelijk ook deels een antwoord op de toenemende onvrede bij belanghebbenden over de geldende inspraakmogelijkheden en openstaande juridische procedures. Terecht of niet, beide worden vaak als te laat in het beleidsproces ervaren. Burgerparticipatie biedt ook kansen om andere partijen te laten investeren in een gemeenschappelijke aanpak van een bepaald probleem en kan het de sociale samenhang bevorderen.

2.2. Definitie

Voor het betrekken van burgers of instellingen bij het vormen van beleid wordt ook vaak de term interactieve beleidsvorming gebruikt. Burgerparticipatie houdt in dat de burger een aandeel heeft in het beleid van de overheid. Participatie vraagt om samenwerking en samenwerking vereist interactie. De term ‘interactief’ betekent dan ook niets meer en niets minder dan dat er tweerichtingsverkeer is. Bij interactief beleid betreft een overheid burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen.

“Burgerparticipatie is het proces waarbij gemeente, instanties, betrokken burgers en eventueel externe deskundigen via een open houding naar elkaar en via een vooraf vastgestelde aanpak samen vorm en inhoud geven aan (delen van) plannen of beleid. Het proces is gericht op het benutten van elkaars deskundigheid en het verhogen van draagvlak voor te nemen beslissingen.”

Uit deze definitie blijkt dat participatie kan plaatsvinden in verschillende fasen van het beleidsproces: van de voorbereiding, bepaling, uitvoering of evaluatie van beleid. Dit is overigens niet nieuw. De burger wordt, afhankelijk van het onderwerp, op verschillende momenten in beleidsprocessen betrokken. Het aandeel van de burger in het beleid kan daardoor diverse vormen aannemen; dat maakt al duidelijk dat er altijd een keuze gemaakt dient te worden.

2.3 Onderscheid inspraak en participatie

In discussies over burgerparticipatie lijkt het soms alsof inspraak als synoniem wordt beschouwd. Dat is niet het geval. Inspraak is het geformaliseerde sluitstuk van de voorbereiding van een besluit, waarvan het ontwerp eenzijdig door de gemeente is opgesteld en waarover burgers een mening kenbaar kunnen maken voordat tot definitieve besluitvorming wordt overgegaan. Gemeenten zijn wettelijk verplicht om inspraak in een verordening te regelen. De BEL-gemeenten hebben een Inspraakverordening vastgesteld in 2008. In die verordeningen is inspraak 'eenzijdig' gedefinieerd, dat wil zeggen dat een gedachtewisseling met het bestuursorgaan niet is inbegrepen. Inspraak wordt in elk geval verleend als de wet daartoe verplicht. Ook in de andere gevallen dat de gemeente besluit dat individuele burgers of groepen uit de bevolking inspraak mogen hebben, gebeurt dit vervolgens via de in de inspraakverordening vastgelegde procedures.

Burgerparticipatie daarentegen stelt vanuit zijn aard veel meer de wederzijdse gedachtewisseling centraal: het is een werkwijze, er op gericht om in een zo vroeg mogelijk stadium burgers bij het beleid te betrekken om in een open en evenwichtige wisselwerking tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering of evaluatie van beleid te komen. Deze op een wederzijdse gedachtewisseling gerichte vorm van participatie wordt niet geregeld in de Gemeentewet en de inspraakverordening, maar in deze door de colleges en gemeenteraden vast te stellen nota.

Burgerparticipatie mag niet in de plaats komen van inspraak als inspraak wettelijk verplicht is. Het kan uiteraard wel aanvullend daarop worden toegepast.

2.4 Uitgangspunten

Duidelijkheid

Het belangrijkste uitgangspunt van het participatiebeleid is dat er meer duidelijkheid moet komen voor alle deelnemers. Duidelijkheid over het proces, de rolverdeling, de mate van betrokkenheid en de consequenties van participatie. Er moeten eenduidige begrippen gehanteerd worden op het gebied van participatie in de communicatie met de partijen, zowel intern als extern. Dit om te voorkomen dat verwachting en werkelijkheid niet met elkaar overeenkomen. Voor de participanten is het belangrijk om van tevoren het doel en het karakter van het proces te kennen, zodat duidelijk is wat hun positie is en tot hoever hun invloed reikt, maar ook wat de harde randvoorwaarden zijn.

Flexibiliteit en maatwerk

Een ander belangrijk uitgangspunt voor participatiebeleid is de flexibiliteit van het participatieproces. Niet ieder onderwerp heeft een zelfde aanpak nodig. Zo verschilt bijvoorbeeld de mate waarin deelnemers invloed hebben per beleidsvoornemen of project. Ook de doelgroep kan variëren, bijv. alle inwoners, een bepaalde buurt, omwonenden van een perceel, of onderscheiden naar oud, jong of gebruikers van een bepaalde voorziening. Afhankelijk van de doelgroep kan ook de werkvorm of het te hanteren communicatiemiddel variëren: soms is het van belang om ook afzijdige en moeilijk bereikbare burgers aan te spreken en hen dus specifiek op te zoeken. Tweederde van de burgers wil het liefst participeren via internet. Bij degenen die dit hebben gedaan neemt de interesse toe.

Wanneer participatie wordt toegepast en wanneer niet, is sterk afhankelijk van de aard en omvang van het beleidsvoornemen. Niet alle onderwerpen lenen zich voor een aanpak met participatie. Met andere woorden: burgerparticipatie is maatwerk. Er is geen blauwdruk te geven omdat ieder onderwerp weer anders is. In deze nota staan daarom algemene richtlijnen op basis waarvan de gemeente maatwerk wil bieden. Maatwerk vereist een goede oriëntatie en afweging vooraf, met besef van en rekening houdend met verschil. Daarbij dient ook steeds voor ogen te worden gehouden dat het uitgangspunt van maatwerk niet betekent dat

steeds naar representativiteit behoeft te worden gestreefd; dat hangt namelijk sterk af van het beoogde doel van burgerparticipatie. Het aanboren van kennis is immers van geheel andere orde dan het creëren van zoveel mogelijk draagvlak. Uiteindelijk is de gemeente ook te zien als hoeder van het algemeen belang, hetgeen betekent dat alle belangen van partijen en personen tijdens het participatieproces in beeld worden gebracht, waaronder dus ook de belangen van partijen die daaraan niet deelnemen, ook wel aangeduid als “de zwijgende meerderheid”. Ook die belangen zal het gemeentebestuur moeten betrekken in de totale afweging als basis voor een besluit.

Bereidheid en competenties van burgers

Niet in de laatste plaats is de interesse van bewoners, ondernemers en organisaties bepalend voor succes of falen van een voornemen tot vorming van beleid met toepassing van participatie. Participatie vraagt veel tijd, moeite en inspanning van de kant van alle partijen. Meedoen is nooit verplicht en de uitkomst is niet voorspelbaar. Participanten kunnen zijn: individuele belangstellenden, georganiseerde belangstellenden, wijk- en buurtcomités, ondernemers, bedrijfs- en maatschappelijke organisaties en instellingen en door het college of raad ingestelde adviesorganen. De ervaringen binnen de BEL-gemeenten laten zien dat de bereidheid tot participatie aan de zijde van de burger gemiddeld tot groot is. Het opleidings- en inkomensniveau van onze burgers is bovengemiddeld. De voor participatie benodigde competenties als assertiviteit, mondigheid en spreken in het openbaar zijn gemiddeld genomen ruim aanwezig en worden ook frequent via vertegenwoordiging of (rechts-)bijstand ingeroepen. Bij de toepassing van burgerparticipatie zal het daarom in het algemeen niet noodzakelijk zijn om dat te faciliteren met (subsidie)budgetten voor ondersteuning of competentieontwikkeling. Dat laat onverlet dat in voorkomende specifieke projecten ten behoeve van het daarbij in te zetten traject burgerparticipatie een budget beschikbaar kan worden gesteld voor bijvoorbeeld het inschakelen van specifieke deskundigheid.

Spelregels Nationale Ombudsman

De Nationale ombudsman heeft in 2009 een onderzoeksrapport uitgebracht (17 september 2009, Nr. 2009/180 “we gooien het de inspraak in”) over de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie. Uit dit onderzoek blijkt dat behoorlijke burgerparticipatie drie kernelementen heeft:

1. Heldere keuzen vooraf.

Het is noodzakelijk dat de gemeente vooraf heldere keuzen maakt over de invulling van het participatieproces.

2. Constructieve houding

Bestuurders en ambtenaren dienen daadwerkelijk geïnteresseerd te zijn in de inbreng van burgers en overtuigd te zijn van de toegevoegde waarde van burgerparticipatie.

3. Informatieverstrekking

De gemeente moet ervoor zorgen dat de burgers volledig geïnformeerd zijn en blijven gedurende het participatieproces.

Deze drie kernelementen heeft de Nationale ombudsman uitgewerkt in tien spelregels die zowel de gemeente als de burger handvatten bieden voor behoorlijke burgerparticipatie. Wij nemen deze spelregels als uitgangspunt voor ons participatiebeleid:

Heldere keuzen voorafgaand aan het proces

1. De gemeente motiveert of en zo ja hoe ze burgers betreft bij beleids- en besluitvorming. Criteria daarbij zijn: heeft het invloed op de leefomgeving en is er ruimte voor participatie. Deze motivering maak de gemeente desgevraagd kenbaar.
2. De gemeente maakt participatie een vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject.

3. De gemeente gaat zeer terughoudend om met de mogelijkheid participatie te beperken vanwege het algemeen belang. Kiest de gemeente er toch voor burgerparticipatie te beperken, dan moet ze deze keuze motiveren.
4. De gemeente bepaalt, voordat het participatietraject van start gaat, welke rol de burger krijgt:
 - Meebeslissen
 - coproduceren
 - Adviseren
 - Raadplegen
 - Informeren
5. De gemeente zorgt voor een zorgvuldig vormgegeven participatieproces. Dit betekent dat de gemeente expliciet maakt:
 - welk onderwerp ter discussie staat;
 - wie ze bij de beleids-/besluitvorming betreft, dus wie de belanghebbenden zijn;
 - op welke wijze ze het participatieproces inricht, zo mogelijk in overleg met de belanghebbenden;
 - op welke wijze ze de burger het best kan bereiken, bijvoorbeeld per brief, via de media of huisbezoek. Voor welke wijze ze kiest is mede afhankelijk van de rol die de burger heeft gekregen in het participatieproces.

Constructieve houding tijdens het proces

6. De gemeente is oprecht geïnteresseerd in hetgeen burgers naar voren brengen en laat dat merken in woord en daad. Van burgers mag een constructieve bijdrage worden verwacht.
7. De gemeente weegt de inbreng van burgers mee in de uiteindelijke beslissing en maakt dat zichtbaar.
8. De gemeente levert extra inspanning om alle belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden.

Informatieverstrekking en communicatie

9. De gemeente informeert de burger tijdig en volledig over het onderwerp van participatie, hun rol en de manier waarop het participatieproces vorm krijgt.
10. De gemeente informeert burgers gedurende het participatietraject regelmatig over wat er gebeurt met hun inbreng. De inbreng van burgers wordt schriftelijk vastgelegd. De gemeente informeert burgers ook over lang stilliggen, uitstel of wijziging van voornemens of plannen van de gemeente. De gemeente motiveert haar besluit, waarbij ze aandacht besteedt aan de door burgers naar voren gebrachte (tegen)argumenten.

2.5 Onderwerpen

Voor welke type beleid op projecten is een werkwijze van burgerparticipatie het meest geschikt? Voor burgers en voor organisaties is deze vraag van wezenlijk belang. Ook zij begrijpen dat de burger niet overal over gaat. En de burger zit er niet op te wachten om bij elk beleidstraject mee te praten. Daarvoor hebben ze ook volksvertegenwoordigers gekozen en zijn er bestuurders benoemd.

Het beleid moet nog voldoende ruimte bieden voor uiteenlopende opties. Als wet- en regelgeving van hogere overheden, eerder beleid of regelgeving van de eigen overheid, of financiële of andere beperkingen geen mogelijkheden meer geven voor verschillende reële beleidsalternatieven, dan is burgerparticipatie bij dit onderwerp onwenselijk. Meedenkende burgers moeten substantiële keuzen kunnen maken. Bij evaluatie van beleid kan dat echter weer geheel; anders liggen. Juist bij evaluatie van beleid dat de burgers of hun directe leefomgeving raakt, is de inbreng van de ervaring en beleving van de burger van belang.

Het beleidsonderwerp moet voor individuele inwoners - of tenminste voor een bepaalde categorie daaruit - direct van belang en ook begrijpelijk zijn of minstens begrijpelijk kunnen worden gemaakt. Technisch-bestuurlijke onderwerpen zoals de relatie tussen raad en college, intern-organisatorische onderwerpen als bijvoorbeeld de structuur en werking van het ambtelijke apparaat en juridische en/of financiële problemen zijn in het algemeen niet geschikt voor burgerparticipatie en worden daarom daarvan uitgezonderd.

In algemene zin bieden de volgende situaties ruimte voor het toepassen van burgerparticipatie:

- Met het onderwerp zijn grote belangen van burgers gemoeid
- Het onderwerp ligt maatschappelijk gevoelig
- Het onderwerp speelt zich in de directe leefomgeving van burgers af
- Het onderwerp is niet (wettelijk) 'dichtgetimmerd', maar laat ruimte voor creativiteit van participanten

Over het algemeen willen burgers graag meepraten over zaken die hun directe leefomgeving betreffen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan drastische ontwikkelingen op het gebied van het openbaar groen. Ook wanneer er in de directe omgeving gebouwd gaat worden zijn omwonenden terecht belangstellend en willen graag weten of ze nog invloed kunnen hebben op bijvoorbeeld de bouwhoogte van een groot pand. Het hangt ook af wie de direct belanghebbenden zijn. Het is een verschil of de buurman een schuurtje bijbouwt of dat de gemeente plannen heeft voor herinrichting van het dorpscentrum.

Als de beleidsruimte vooral bij de gemeente ligt en er nog voldoende opties zijn en het raakt burgers direct, dan is burgerparticipatie goed toepasbaar. Grofweg zijn hier voorbeelden te onderscheiden naar:

Een beleidsonderwerp is meer geschikt naarmate individuele inwoners - of een bepaalde categorie daaruit - specifieke informatie en/of ervaringskennis erover hebben. Hieronder enkele voorbeelden van thema's en voor wie ze geschikt zijn	
Ruimtelijke thema's (RO, inrichting en beheer openbare ruimte, bouwen, verkeer, natuur- en milieu)	Zijn geschikt voor brede groepen omdat iedereen er mee te maken heeft.
Thema's uit sociaal beleid (zoals de WMO, werken bijstand, welzijnswerk)	Zijn geschikt voor iedereen die er mee te maken kan krijgen. Afhankelijk van het specifieke onderwerp, kan een specifieke doelgroep worden vastgesteld: op het terrein van werk en bijstand bijvoorbeeld: uitkeringsgerechtigden, werkzoekenden, etc.
Bij specifieke beleidsvelden zoals kunst-, cultuur-, sport- en recreatiebeleid	Zijn geschikt voor participatie via belangenorganisaties en adviesraden. Maar kan ook geschikt zijn voor wie ermee te maken krijgt/heeft.
Bij beleid voor bepaalde categorieën mensen of specifieke groepen zoals jeugd, detailhandel.	Zijn geschikt voor participatie via belangenorganisaties en adviesraden. Maar kan ook geschikt zijn voor wie ermee te maken krijgt/heeft.
Brede beleidsonderwerpen voor een sector waar veel inwoners in beginsel mee te maken kunnen krijgen (bijvoorbeeld grote investeringen in een cultureel - of	Het ligt voor de hand te onderzoeken of alle inwoners in de gelegenheid moeten worden gesteld om mee te praten over aard van en investeringen in deze voorzieningen; nader af

sportcentrum, de bouw van een schouwburg of aanleg van een recreatieterrein)	te wegen
Beleid over sterk omstreden onderwerpen (not in my backyard onderwerpen) zoals projecten/ontwikkelingen waarvan veel overlast valt te verwachten.	Zijn in de ontwikkelingsfase niet altijd geschikt voor participatie. Zeker wanneer er eigenlijk geen participatieruimte is. Bij NIMBYdossiers is participatie wel goed mogelijk in de uitvoering en evaluatie (meedenken over randvoorwaarden of maatregelen). Inwoners die bij het onderwerp direct betrokken zijn, kunnen meedenken over de manier waarop de overlast kan worden geminimaliseerd. Zij kunnen klachten bijhouden en na een van tevoren vastgesteld tijdstip deelnemen aan de evaluatie van betreffende beleidsbeslissing

Bij nieuwe beleidstrajecten en projecten zal telkens vooraf zichtbaar een afweging worden gemaakt over het toepassen van burgerparticipatie (zie hiertoe hoofdstuk 3)

2.6 Mate van invloed en interactie varieert: de participatieladder

De mate van invloed die deelnemers aan burgerparticipatie in een beleidsproces krijgen, wordt ook wel voorgesteld als een participatieladder. Het gaat dan niet alleen om de beleidsfase waarin burgers betrokken worden, maar ook om de verantwoordelijkheid die burgers krijgen, of anders gezegd, om de rol die ze spelen. Een besluit hierover is van belang

a) omdat het bepaalt in hoeverre de raad of het college de uitkomst van burgerparticipatie dient te volgen en

b) omdat het de methode van participatie mede bepaalt.

Voor iedere activiteit, ieder project en ieder beleidstraject kan het bestuur opnieuw een keuze maken voor de te hanteren trede op de ladder / invloed en bestuursstijl.

Vanuit het perspectief van de burger ziet de ladder er als volgt uit:



Informeren: Het politiek bestuur bepaalt zelf de agenda. Hoewel informeren ook vaak wordt genoemd als onderdeel van de participatieladder, wordt dit hier niet als een vorm van participatie beschouwd. Burgers worden hierbij slechts geïnformeerd over een

beleidsvoornemen of een bepaalde activiteit in een beleidsfase. Hen wordt niet om inbreng gevraagd. Rol burger: toehoorder.

Raadplegen: Het politiek bestuur bepaalt in hoge mate zelf de politieke agenda voor de besluitvorming. De gemeente vraagt inwoners om hun mening, hun opvattingen over of visie op bepaalde beleidsonderwerpen. De burgerrol is dus die van informant. De deelname is relatief kort en weinig inspannend, de verantwoordelijkheid is licht. De vrijheid van 'de politiek' om de resultaten te gebruiken is relatief groot. Rol burger: geconsulteerde.

Adviseren: Het politiek bestuur stelt de politieke agenda samen. Deelnemers krijgen informatie over een beleidsonderwerp, overleggen daarover en komen tot een advies aan het gemeentebestuur over dat onderwerp. Deelname vergt een redelijke tijdsinvestering van burgers; bij adviesraden zelfs een substantiële. Deelnemers nemen een duidelijke verantwoordelijkheid: ze zijn aanspreekbaar op hun advies. Raad of college kunnen weliswaar (een deel van) het advies naast zich neerleggen, maar ze dienen wel uitvoering te beargumenteren waarom ze dat doen. Rol burger: adviseur.

Coproduceren: Inwoners nemen deel aan de planvorming. Samen met beleidsambtenaren en eventueel externe deskundigen werken ze beleidsvoorstellen uit. De rol van de deelnemende burgers lijkt op die van beleidsambtenaar. Deelnemers investeren relatief veel tijd en ze nemen ook hier een duidelijke verantwoordelijkheid: ze zijn (mede-)aanspreekbaar op de geleverde voorstellen/plannen. 'De politiek' moet het resultaat zwaar mee laten wegen in de besluitvorming en dient veel aandacht te geven aan terugkoppeling naar de deelnemers over het effect van hun inbreng. Rol burger: samenwerkingspartner.

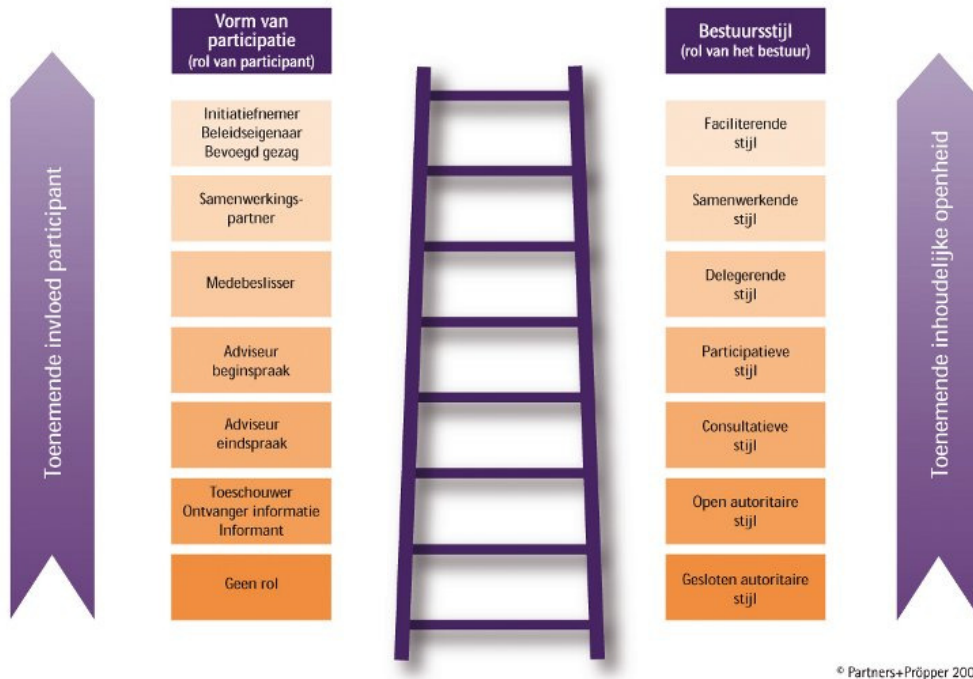
Meebeslissen: Besluitvorming wordt mede aan de betrokkenen gedelegeerd. Het politiek bestuur verbindt zich aan deze besluiten. Inwoners nemen zelf beslissingen binnen het kader dat de raad stelt. Dat kan het geval zijn bij referenda of in situaties dat burgers als buurt- of wijkbewoners zelf bestemmingen mogen geven aan een buurt- of wijkbudget. De raad geeft dan gecontroleerd en onder strikte voorwaarden bevoegdheden aan een groep burgers. Vanzelfsprekend moeten dan zaken als representativiteit (in de zin van gelegitimeerde vertegenwoordiging), verantwoording en controle, goed zijn geregeld. Een bijzondere vorm van participatie op deze trede is het burgerinitiatief, waarbij burgers zelf de mogelijkheid hebben om een onderwerp op de politieke agenda te plaatsen. De gemeenten Blaricum en Eemnes bieden deze mogelijkheid. Rol burger: medebeslisser.

Participatieladder en bijbehorende bestuursstijlen

Hierboven is de participatieladder getoond en beschreven vanuit het perspectief van de burger met de verschillende burgerrollen. Bij elke trede is ook een bijpassende bestuursstijl te onderscheiden: afhankelijk van de mate van invloed, verschilt immers ook de mate en wijze van interactie tussen burgers en bestuur.

Hierna een weergave van de participatieladder zoals die door Partners+Pröpper wordt gehanteerd. Hierin zijn de rollen van burgers en bestuur naast elkaar gezet, afhankelijk van de trede op de participatieladder.

Beide ladders geven dezelfde duiding aan de invloed van de burgers: deze is groter naarmate de rol van de bestuurder kleiner wordt. Met andere woorden: hoe hoger op de ladder, hoe groter de rol van de burger.



(Ontleend aan: I.M.A.M. Pröpper, de aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders. Coutinho 2001, 3e herziene druk, 2009)

De participatieladder is in alle beleidssituaties bruikbaar. De ladder is zo opgezet dat de verschillende vormen van participatie ook werkelijk onderscheidend zijn en elkaar niet overlappen. Daarbij is sprake van een logische opbouw waarbij de invloed en inhoudelijke openheid groter zijn bij een hogere trede op de participatieladder. Dit is cruciaal voor heldere communicatie met participanten en voor een goede rolverdeling in elk beleidsproces.

Een korte toelichting op de onderscheiden bestuursstijlen:

1. Gesloten autoritaire stijl

Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid en geeft hierover geen informatie.

Voorbeeld: het bestuur stelt een profiel op voor een nieuwe burgemeester en doet hierover geen mededelingen naar buiten.

2. Open autoritaire stijl

Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid en geeft hierover informatie. Om het beleid te laten slagen, tracht zij de doelgroepen zo nodig te overtuigen of overreden.

Voorbeeld: het bestuur besluit de ozb te verhogen en maakt naast de verhoging ook bekend dat er een mogelijkheid is om kwijtschelding aan te vragen.

3. Consultatieve stijl

Het bestuur raadpleegt betrokkenen over een gesloten vraagstelling. De betrokkene kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak of opgesteld plan.

Voorbeeld: het bestuur stelt een plan op voor de herinrichting van een straat en de omwonenden kunnen commentaar leveren op het plan.

4. Participatieve stijl

Het bestuur vraagt een open advies, waarbij er veel ruimte is voor discussie en inbreng. Dit betekent onder meer dat de participant een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kan aangeven.

Voorbeeld: het bestuur vraagt omwonenden vanaf het begin mee te denken over de bestemming van een braakliggend terrein.

5. Delegerende stijl

Het bestuur geeft aan de participant de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven.

Voorbeeld: het bestuur geeft een dorpsvereniging de bevoegdheid en een budget om de leefbaarheid in het dorp te vergroten.

6. Samenwerkende stijl

Het bestuur werkt met andere partijen samen.

Voorbeeld: het bestuur ontwikkelt gezamenlijk met andere overheden of bedrijven een bouwplan of milieubeleid.

7. Faciliterende stijl

Het bestuur biedt ondersteuning (tijd, geld, deskundigheid, materiele hulpmiddelen).

Voorbeeld: de gemeente biedt ondersteuning aan scholen bij een campagne over verkeersveiligheid.

2.7 Rolverdeling burgers, gemeentebestuur en ambtelijke organisatie

Rol van de burger

De rol van de burger staat uiteraard centraal bij burgerparticipatie. De inhoud van die rol kan verschillen, zoals in paragraaf 2.6 nader is beschreven aan de hand van de diverse treden op de participatieladder. Vooral betrokkenheid, meedenken en meedoen. De methode waarmee wordt vastgesteld welke burgers voor welk onderwerp worden uitgenodigd om te participeren en de daarbij door de gemeente te hanteren spelregels, worden door middel van deze nota door het gemeentebestuur vastgesteld (zie hoofdstuk 3). De burger kan en mag de gemeente daarbij kritisch volgen en het bestuur aanspreken op de wijze waarop zij met de inhoud hiervan omgaat.

De rollen van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders

Zowel de raad als het college hebben een rol bij burgerparticipatie. Zij moeten hierin optimaal samenwerken, met respect voor ieders rollen. Raad en college doen echter in verschillende fasen van het beleidsproces aan burgerparticipatie. Dit maakt een goede afstemming noodzakelijk, alsook het maken van afspraken wie in welke fase en op welke manier met inwoners in contact treedt. Daarnaast bestaat er in het algemeen voor raadsleden als volksvertegenwoordigers een spanning tussen het zelf werken aan burgerparticipatie en het feit dat zij gekozen volksvertegenwoordigers zijn. Burgerparticipatie of interactief beleid lijkt soms een bedreiging te vormen voor het politieke primaat. Als het college en ambtenaren met burgers in discussie kunnen gaan over het beleid, welke invloed kan de raad dan nog uitoefenen?

Een mogelijke oplossing voor de hierboven genoemde problematiek kan gevonden worden door voor wat betreft burgerparticipatie expliciet te werken in overeenstemming met de rollen van raad en college.

De raad kan dit doen door invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol, door:

- vooraf bepaalde randvoorwaarden en uitgangspunten aan te geven;
- vooraf duidelijk te bepalen in welk stadium van de (beleids)cyclus welk participatie-instrument wordt ingezet;
- vooraf te bepalen of en zo ja, welke (actieve) rol raadsleden bij de gekozen participatievorm zullen spelen.

Hun observaties of deelname kunnen zij betrekken bij hun beslissingen. Burgerparticipatie versterkt in die zin dus de rol van de gemeenteraad. Immers, aan het begin van een interactief traject over een beleidsonderwerp dat binnen haar bevoegdheden ligt beslist de gemeenteraad waarover het college met de burger in discussie gaat (en waarover niet), welke invloed de burger krijgt en welk participatie-instrument wanneer wordt ingezet. Kortom de raad stelt de

spelregels en randvoorwaarden vooraf vast. Tijdens en achteraf kan de raad controleren of het proces verloopt zoals dat is afgesproken.

Het college draagt zorg voor de beleidsvoorbereiding en de uitvoering. Met andere woorden, de raad zou de burgers kunnen betrekken bij zijn oordeelsvorming over de inhoud van de programma's (welke thema's zijn belangrijk) en bij de evaluatie van de bereikte resultaten. Het college is dan vooral verantwoordelijk voor het realiseren van de betrokkenheid van de burgers bij de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering.

Dat de fase van de beleidscyclus bepaalt wie (raad of college) de regie voert over de inzet van het instrument burgerparticipatie, betekent niet dat raad en college geheel los van elkaar opereren. Allereerst is het verstandig dat raad en college elkaar informeren over óf en op welke wijze burgerparticipatie wordt toegepast bij belangrijke onderwerpen. Het college zal via een aparte paragraaf in een bestuursopdracht of startnotitie hierover zijn voornemen aan de raad voorleggen, zodat de raad bij de behandeling zijn gevoel hierover kenbaar kan maken.

Daarnaast is het in een enkel geval voorstelbaar dat zowel het college als de raad burgers willen raadplegen bij een nieuwe ontwikkeling en er dus een gezamenlijk traject wordt georganiseerd. In goed overleg worden dan afspraken gemaakt over ieders rol.

Bij burgerparticipatietrajecten die het college organiseert, kunnen ook raadsleden een rol spelen. Hun rol is in die gevallen echter geen actieve, maar zal die zijn van waarnemer/toehoorder. Uiteraard spelen de raadsleden in de beleidsfasen die onder hun verantwoordelijkheid vallen, een actieve rol bij de inzet van burgerparticipatie en zal de rol van eventueel aanwezige collegeleden een passieve zijn.

Overigens kan de raad het college bij specifieke gevallen altijd verzoeken om burgerparticipatie toe te passen; het initiatief voor burgerparticipatie kan dus zowel van het college als van de raad uitgaan. Uitgangspunt is dat het orgaan dat uiteindelijk beslissingsbevoegd is over het onderwerp, ook de bestuursopdracht en de daarin opgenomen participatieparagraaf vaststelt. Het verdient aanbeveling om bij de behandeling daarvan vooral de inhoudelijke argumentatie centraal te stellen voor de afweging van het participatieniveau.

Besluiten over participatie (in bestuursopdrachten) die door het college genomen worden moeten (in het kader van de actieve informatieplicht van het college) altijd ter kennisgeving aan de gemeenteraad worden aangeboden. Dit geldt ook voor alle adviezen die uit participatietrajecten afkomstig zijn. Op deze wijze kan de raad de implementatie en uitvoering van deze nota Burgerparticipatie bewaken.

<i>Beleidsfase</i>	<i>Verantwoordelijkheid van</i>	<i>Inzet burgerparticipatie door</i>	<i>Mogelijke vormen van burgerparticipatie</i>
beleidsagendering	Raad	Raad	- Raadplegen (peilen wat er leeft, bijv. via politiek café) - Overdragen (meebeslissen over de agenda van de raad, bijv. via burgerinitiatief)
beleidsvoorbereiding	College	College	- Raadplegen (vergaren van meningen, ideeën, kennis, bijv. via een burgerpanel) - samenwerken (samen een plan opstellen, bijv. via werkgroep)
besluitvorming	Raad of college	Raad of college	Raadplegen (adviseren aan bestuur, bijv. via enquête of onderzoek)
uitvoering	College	College	- Raadplegen (bijv. via informatie- of inspraakavond) - Samenwerken (de uitvoering samen met anderen doen, bijv. werkgroep) - Overdragen (de uitvoering (deels) uitbesteden, bijv. aan een bewonersgroep)
evaluatie	Raad of college	Raad of college	Raadplegen (vergaren van meningen, ideeën, kennis, bijv. via gebruikersgroep)

De specifieke wijze waarop burgerparticipatie wordt toegepast, hangt af van de situatie en het onderwerp van overleg. Uitgangspunt is dat de gemaakte keuzes publiekelijk worden verantwoord. Afhankelijk van de omstandigheden kan het advies min of meer bindend zijn, zwaarwegend, of net zoveel wegen als andere informatiebronnen. (zie: 2.6 participatieladder en bestuursstijlen). Elk voorkomend geval vraagt om een nadere afweging en een specifiek besluit. De wijze waarop dat gebeurt is beschreven in hoofdstuk 3.

De rol van de burgemeester

De burgemeester is één van de belangrijke spelers die een rol spelen bij burgerparticipatie in de gemeente. De uitdrukkelijke opdracht aan de burgemeester in artikel 170 van de Gemeentewet maakt dat duidelijk (“De burgemeester ziet toe op: ...c. de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie;” Aan de burgemeester is daarin een zorgplicht voor de kwaliteit van burgerparticipatieprocessen in zijn of haar gemeente toegewezen en een rapportageplicht op dat punt via het burgerjaarverslag.

De rol van de burgemeester biedt veel aanknopingspunten om diens invloed in positieve zin aan te wenden voor de kwaliteit van burgerbetrokkenheid in de gemeente. Als voorzitter van de gemeenteraad en van het college zit de burgemeester als een spin in het web van alle

gemeentelijke besluitvormingsprocedures en als ‘burgervader’ heeft hij of zij “voelhorens in de samenleving”.

De burgemeester is onafhankelijk, heeft gezag, maar gaat meestal niet over de inhoud. Hij of zij wordt gezien als de persoon die staat voor eerlijkheid en rechtvaardigheid. Dit sluit aan bij het beeld van een enigszins op afstand van het partijpolitieke circuit staande, onafhankelijke vertrouwenspersoon. Het rijk is van plan om de verplichting tot het uitbrengen van een burgerjaarverslag te schrappen. De minister van BZK heeft aangegeven niet veel heil meer te zien in deze verplichting; een concreet wetsvoorstel wordt medio 2011 verwacht. De burgemeester heeft en behoudt echter ook los van een burgerjaarverslag de zorg voor de kwaliteit van procedures voor burgerparticipatie en daarmee de rol van bewaker en aanjager van burgerparticipatie. Het verdient aanbeveling om –los van een al dan niet (nog) uit te brengen Burgerjaarverslag- het onderwerp Burgerparticipatie onderdeel te maken van de reguliere planning- en controlcyclus door een verslag hierover op te nemen in het beleidsverslag van de jaarrekening.

De rol van de ambtelijke organisatie

Voordat wordt gestart met de uitwerking van bepaalde beleidsvoornemens wordt in de systematiek van het BEL model door de beleidsregie (vanuit de opdrachtgeverrol) samen met de betreffende afdeling van de BEL Combinatie (vanuit de opdrachtnemerrol) een bestuursopdracht opgesteld. In deze bestuursopdracht wordt een paragraaf Communicatie en participatie opgenomen, waarin met toepassing van het afwegingskader (zie hoofdstuk 3) beargumenteerd wordt aangegeven of burgerparticipatie gewenst en mogelijk is en zo ja, op welke wijze en met inachtneming van welke randvoorwaarden en toepassing van instrumenten en middelen dat plaats kan vinden. Dit vergt een gedegen verkenning en voorbereiding, voorafgaand aan het opstellen en vaststellen van de bestuursopdracht; deze verkenning zal door de beleidsregie in nauwe samenwerking met de beoogde beleidsadviseur of projectleider en de communicatieadviseur moeten plaatsvinden.

Het opstellen van een participatieparagraaf, het uitwerken in een communicatieplan en de uitvoering van dit communicatie- en participatietraject vergen (meestal) veel tijd: het is belangrijk dat het college en de gemeenteraad dit beseffen. Het gaat erom de juiste participanten in kaart te brengen en bij elkaar te brengen en vervolgens met een bij hen passende werkvorm daadwerkelijk aan de slag te gaan.

Is de bestuursopdracht eenmaal vastgesteld, dan zal de uitvoering daarvan (inclusief het daarin opgenomen participatietraject) plaatsvinden door de BEL Combinatie, onder regie van de betreffende beleidsregisseur. De coördinatie van en de verantwoordelijkheid voor het participatietraject is de verantwoordelijkheid van de betrokken beleidsadviseur of projectleider, ook als de feitelijke uitvoering (zoals het opstellen van een communicatieplan ter uitwerking van de participatieparagraaf) door andere afdelingen of teams wordt ondersteund. De betreffende afdelingsmanager ziet toe op een inhoudelijk goed verloop van het proces.

Belangrijke randvoorwaarden om burgerparticipatie vanuit de ambtelijke organisatie vorm en inhoud te geven zijn tijd, geld, vaardigheden en cultuur. Dat burgerparticipatie extra ambtelijke tijd vraagt, is evident. Bij het maken van afspraken over de jaarwerkplannen / dienstverleningsovereenkomsten tussen de gemeenten en de BEL Combinatie dient hiermee rekening te worden gehouden. Het is daarom gewenst om in een vroegtijdig stadium binnen de planning & controlcyclus (vertaling raads- / collegeprogramma / kadernota naar begroting) vast te stellen of bij een bepaald uit te werken onderwerp burgerparticipatie zal worden toegepast en daarmee rekening te houden in de urenplanning. Een meer specifieke en concrete capaciteitsplanning zal vervolgens moeten worden verwerkt in de op te stellen bestuursopdracht. Uitvoering van het burgerparticipatietraject zal in de regel plaats moeten vinden binnen het voor het betreffende onderwerp behorende begrotings- of projectbudget; de kostenfactoren worden daarbij in hoofdzaak bepaald door de benodigde ambtelijke capaciteit.

In voorkomende gevallen kan er echter ook sprake zijn van extra benodigde middelen voor de uitvoering van het participatietraject, vanwege kosten van eventuele noodzakelijke inhuur (gespreksleider, externe voorzitter, drukwerk en kaartmateriaal, huur accommodatie etc.).

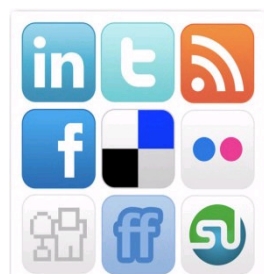
De vereiste vaardigheden en cultuur zijn binnen de BEL Combinatie aanwezig en daarmee dus bevorderende factoren voor burgerparticipatie. Specifiek noemen wij hier enkele fragmenten uit de missie: “professioneel ondersteunen en faciliteren van de drie gemeentebesturen en bestuursstaven bij beleidsvoorbereiding en besluitvorming / het leveren van hoogwaardige publieke dienstverlening” en de visie: de beste gemeentelijke dienstverlener en beleidsmaker van Nederland”. Door het management wordt daarnaast gestuurd op de vastgestelde 4 BEL competenties Klantgerichtheid, Resultaatgerichtheid, Communicatievermogen en Professionaliteit. Beperkende factoren worden gevormd onder invloed van bezuinigingsmaatregelen, door een reductie op de ambtelijke capaciteit en opleidingsbudgetten. Ook vanuit dat gezichtspunt is een heldere en bewuste afweging rondom het toepassen van burgerparticipatie van belang.

2.8 Relatie met communicatie

Gedurende het gehele traject is communicatie van groot belang. Vanaf het moment dat er een nieuw beleidsvoornemen of project gestart wordt tot en met het kiezen voor de vorm van participatie en zorgdragen dat het ook zo wordt uitgevoerd, is communicatie een belangrijk element. Door verkeerde of onvoldoende informatie kan een proces stagneren of zelfs afgeblazen worden. Als er over het proces niet duidelijk gecommuniceerd wordt, leidt dit onherroepelijk tot onduidelijkheid bij de deelnemers en vervolgens tot onvrede over het participatietraject. De verwachting en ervaring van deelnemers rond een proces komen dan niet overeen met hetgeen het gemeentebestuur heeft bedoeld. Daardoor is het essentieel op het juiste moment de relevante organisaties en personen te betrekken in het participatieproces, daar op een juiste manier over te communiceren, zowel intern als extern, en de informatie tussen de verschillende partijen goed op elkaar af te stemmen. Helder communiceren vereist ook duidelijke afspraken om valse verwachtingen bij partijen zowel intern als extern te voorkomen.

Het moment om heldere afspraken te maken begint al bij het opstellen van een bestuursopdracht. Een participatieparagraaf kan en mag daarom niet ontbreken in een dergelijk document. Burgerparticipatie en communicatie kunnen dus niet zonder elkaar.

Voor sommigen gaat de eerste gedachte bij het begrip burgerparticipatie uit naar allerlei (al dan niet digitale) communicatietechnieken en -instrumenten. Daarover gaat deze nota echter niet. Wat deze nota beoogt is het creëren van structurele aandacht voor Burgerparticipatie binnen de BEL gemeenten, met een vaste methodiek en procedure die daarbij wordt gehanteerd. De vraag welke communicatiemiddelen en interactieve werkvormen we daarbij hanteren laten we in dit verband buiten beschouwing.



De ontwikkelingen op dat punt gaan bijzonder snel, waardoor de actualiteit daarvan al snel zal zijn achterhaald. Inspelen op nieuwe instrumenten en technieken, zoals die bijvoorbeeld op digitaal gebied worden geboden, kan steeds en actueel plaatsvinden bij het opstellen van de betreffende Communicatie- en participatieparagraaf in bestuursopdrachten, dan wel in een meer instrumenteel van karakter zijnde communicatienota of specifieke voorstellen voor invoering van een bepaald instrument.

“Uit een eind 2007 door de voorganger van Burgerlink uitgevoerd onderzoek naar **eParticipatie** bleek dat de Nederlandse overheid kansen laat liggen om burgers te betrekken bij beleid en uitvoering. Heel veel mensen willen namelijk wel meedenken, maar de manier waarop dit nu gebeurt sluit niet aan bij hun verwachtingen.

Burgers weten niet waar ze moeten zijn, worden onvoldoende geïnformeerd en horen vaak niet wat er met hun bijdragen is gedaan. Tweederde wil het liefst participeren via internet. Bij degenen die dit hebben gedaan neemt de interesse toe. Mits goed toegepast, kan eParticipatie de betrokkenheid van burgers vergroten. Een onderzoek door de Nationale Ombudsman in 2009 bevestigt dit beeld.”

Uit: Eparticipatie 2010, publicatie van Burgerlink

3. Methode en spelregels

De keuze voor het niveau van participatie en de daarbij geldende randvoorwaarden is een bestuurlijke keuze en moet daarom vooraf bestuurlijk vast worden gesteld. Dit om de verwachtingen tussen de betrokken partijen en de gemeente goed op elkaar af te stemmen en te voorkomen dat de suggestie wordt gewekt dat er veel ruimte is voor invloed, terwijl deze er achteraf niet blijkt te zijn. De keuze voor de aard en wijze van participatie wordt daarom een vast onderdeel van de bestuursopdracht aan de ambtelijke organisatie.

Per onderwerp moet volgens een vast stramien bekeken worden of en zo ja op welke wijze participatie wordt vormgegeven. Wij doen dat door middel van de volgende stappen:

Stap 1: Omgevingsanalyse

Allereerst wordt de externe omgeving in beeld gebracht met de daarin aan de orde zijnde belangen, invloed, houding en belang voor het beoogde onderwerp / eindresultaat. In bijlage I is een voorbeeld opgenomen.

Stap 2: toepassing afwegingskader

Met behulp van het afwegingskader / checklist (bijlage II) zoals dat is ontworpen door het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) wordt verkend of het onderwerp zich leent voor burgerparticipatie (vraag 1) en of aan de noodzakelijke randvoorwaarden is voldaan (vraag 2). Is dat niet het geval, dan wordt afgeraden om in dit specifieke beleidsproces burgerparticipatie te organiseren.

Is het antwoord op deze twee vragen wel positief, dan moet vervolgens beredeneerd worden met welk doel (vraag 3), in welk stadium van het beleidsproces (vraag 4), en met welke verantwoordelijkheid (vraag 5) burgers mee kunnen doen. De uitkomsten van de vragen bepalen samen op welke manier inwoners mee kunnen doen. Daarnaast moet de populatie worden vastgesteld waaruit eventuele deelnemers komen.

Of en hoe burgerparticipatie een plaats moet krijgen in een beleidsproces kan alleen een kwestie zijn van afwegingen. De checklist van het IPP en de bijbehorende toelichting zijn bedoeld als hulpmiddel voor ambtenaren die de raad of het college moeten adviseren over het al of niet initiëren van burgerparticipatie bij vorming en uitvoering van gemeentelijk beleid.

Stap 3: participatieparagraaf in bestuursopdracht.

Voordat met uitwerking van beleid of een project wordt begonnen, dient daartoe een bestuursopdracht te worden verstrekt aan de BEL Combinatie. Afhankelijk van de vraag wiens bevoegdheid het betreft, (zie ook paragraaf 2.7) wordt deze bestuursopdracht door de raad of het college vastgesteld.

Een vast onderdeel van een bestuursopdracht is een paragraaf Communicatie en participatie. In deze paragraaf wordt op basis van de voorgaande stappen, alsmede de kaders zoals die in hoofdstuk 2 van deze nota zijn beschreven, een beargumenteerd advies gegeven over het al dan niet toepassen van burgerparticipatie, welke mate van invloed daarbij aan de burger wordt gegeven (trede participatieladder), wat er wel en wat er niet ter discussie staat en hoe het participatietraject vorm wordt gegeven (beoogde participanten, werkvorm, instrumenten/kanalen voor en momenten van communicatie en terugkoppeling) In de participatieparagraaf dient gemotiveerd antwoord te worden gegeven op alle vragen uit de checklist van het IPP. Ook wordt daarin gemotiveerd aangegeven of er mogelijk aanvullend op het participatietraject nog inspraak wordt toegepast, dan wel of met dat laatste kan of moet worden volstaan.

De items die in de participatieparagraaf aan de orde moeten komen zijn beschreven in bijlage III. Bij het opstellen van die paragraaf, als ook de concrete vormgeving van het

participatieproces, wordt als hulpmiddel gebruik gemaakt van het CLEAR-model, een zelfanalyse instrument voor participatie Nederlandse gemeenten. (bijlage IV)
Organisaties die als beoogd participant worden genoemd in de participatieparagraaf, worden in de gelegenheid gesteld om binnen een met hen af te spreken termijn te reageren op de concept bestuursopdracht.

Stap 4: publicatie van de bestuursopdracht / participatieparagraaf

Nadat de bestuursopdracht met de daarin opgenomen participatieparagraaf is vastgesteld, wordt deze gepubliceerd, met in elk geval vermelding van het onderwerp, niveau van participatie, wat er wel en wat er niet ter discussie staat, de kring van participanten en wie er voor de gemeente als aanspreekpunt optreedt. In de publicatie wordt aangegeven dat eventuele andere geïnteresseerden zich binnen twee weken kunnen melden bij de betreffende beleidsadviseur of projectleider, waarbij in overleg kan worden bepaald of hij/zij kan deelnemen aan het participatieproces. Bij verschil van opvatting daarover beslist het college.

Stap 5: uitwerking participatieparagraaf in Communicatieplan

Na vaststelling van de bestuursopdracht zal allereerst de participatieparagraaf worden uitgewerkt in een concreet communicatieplan. Dat plan wordt opgesteld door de communicatieadviseur, in samenwerking met en onder goedkeuring en coördinatie van de betreffende beleidsadviseur / projectleider (opdrachtnemer) van de BEL Combinatie. Het communicatieplan is het werkplan voor de beleidsadviseur / projectleider en de communicatieadviseur voor het betreffende participatietraject.

Stap 6: Uitvoering participatietraject, besluitvorming en terugkoppeling

In overeenstemming met de participatieparagraaf en het communicatieplan wordt het proces gestart. De inbreng van burgers gedurende het traject wordt schriftelijk vastgelegd en expliciet verwerkt en afgewogen in het uiteindelijke advies dat aan het college of de raad ter besluitvorming wordt aangeboden. Na besluitvorming wordt het besluit gemotiveerd teruggekoppeld aan degenen die aan het participatieproces hebben deelgenomen en via publicatie aan een ieder.

4. BIJLAGEN

De ervaring leert dat communicatie- of beleidsmedewerkers die een participatietraject moeten ontwerpen gebaat zijn bij concrete hulpmiddelen en voorbeelden. In dit hoofdstuk wordt daarin voor een deel voorzien.

De bijlagen I t/m IV vormen ook een handvat voor college en raad bij de beoordeling van voorstellen over toepassing van burgerparticipatie.

Bijlage I Voorbeeld omgevingsanalyse

Bijlage II Afwegingskader / checklist IPP met toelichting

Bijlage III Wat staat er in de participatieparagraaf

Bijlage IV Het CLEAR model als hulpmiddel voor het opzetten van een participatietraject

Bijlage V Overzicht brondocumenten en geraadpleegde literatuur

Bijlage I

VOORBEELD OMGEVINGSANALYSE

Bij een omgevingsanalyse breng je de externe omgeving in beeld. Wie zijn de belangrijkste actoren, wat zijn hun belangen, met wie zijn samenwerkingsverbanden te ontwikkelen (ook financieel)? De analyse zelf is een moment opname, de externe omgeving blijft in beweging. Het is daarom raadzaam om bij langlopende projecten de omgevingsanalyse regelmatig te actualiseren.

Een omgevingsanalyse kan als volgt worden opgebouwd:

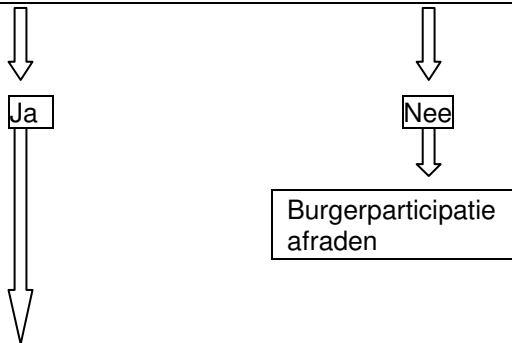
	Belang onderwerp voor de actor zelf	Belang actor voor de gemeente (ook financieel)	Houding	Kracht & relatie
	Wat is het belang van een bepaalde actor. +++ heel groot belang + groot belang +/- gemiddeld belang - weinig belang -- geen belang	Hoe belangrijk is de actor voor de gemeente ? +++ heel erg belangrijk ++ belangrijk +/- gemiddeld - niet zo belangrijk -- onbelangrijk	Hoe staat de actor tegenover het onderwerp? + positief +/- neutraal - negatief	Mate van invloed in termen van macht, aanzien, historie, omvang. +++ heel veel invloed ++ invloed, +/- gemiddeld - weinig invloed -- geen invloed
1. Om welke partijen kan je niet heen? • Wie zitten er aan tafel als er besloten wordt over plan, voortgang en uitvoering? • Wie zijn ambtelijke voorbereiders van de plannen? • Wie zijn in staat om de plannen tegen te houden?	- geef in ieder geval aan of en welke rol vaste overlegpartners of adviesraden in het proces krijgen.			
2. Om welke partijen wil je niet heen? • Wier 'lekenoordeel' en ervaring wil je benutten? • Met wier deskundigheid en frisse blik kun je je voordeel doen? • Wier geld en relaties kunnengoed van pas komen? • Wie heb je nodig om je plan te realiseren?				
3. Wie spelen nog meer een rol? • Wie ontwikkelen er plannen in een aanpalend gebied of beleidsterrein? (Het kan gaan om plannen die stroken maar ook strijdig zijn met onze plannen). • Wie houden er toezicht op de kwaliteit van de besluitvorming? • Wie moeten de plannen uitvoeren?				
4. Wie zijn lastig te vinden? • Wie zijn de toekomstige gebruikers/ bewoners? • Wie vormen de zwijgende meerderheid? • Wie zijn degenen die geen				

nieuwsbrieven, advertenties en folders lezen?				
<p>5. De partijen waar van je niet weet dat ze erbij horen (raadpleeg voor beantwoording van deze vragen een collega).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wie zijn degenen waarvan jij misschien niet vindt dat ze erbij horen, maar zichzelf wel? • Wie zijn degenen die gaandeweg - door een koerswijziging - bij de plannen betrokken raken? (deze vraag is relevant bij een up-date). • Wie zijn degenen waarvan je niet weet dat ze bestaan en wat ze doen? 				

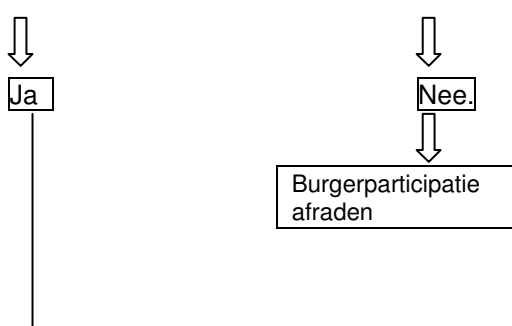
Bijlage II Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid

Zou u dat wel doen, burgerparticipatie

1. Leent de beleidssituatie zich voor burgerparticipatie?
 a. Is er voldoende beleidsruimte? Voldoende juridische ruimte: is bestaande wet- en regelgeving geen belemmering? Valt er iets te kiezen?
 b. Is het beleidsonderwerp geschikt? Hebben inwoners kennis en/of ervaringen op dit beleidsonderwerp



2. Zijn noodzakelijke randvoorwaarden vervuld?
 a. Is er voldoende tijd voor burgerparticipatie in dit beleidsproject?
 b. Is het college en/of de raad bereid om een actieve bijdrage te leveren?
 c. Is er voldoende geld en ambtelijke tijd beschikbaar?



Waarom, wanneer, wie, rol en duur

3. Waarom? Benoem doel van burgerparticipatie in dit beleidsproject
 a. Vergroten van draagvlak voor dit beleid. Methode kiezen waardoor zoveel mogelijk inwoners mee kunnen doen.
 b. Verhogen kwaliteit van beleid. Methode kiezen waarin een zorgvuldig geselecteerd gezelschap, goed geïnformeerd over het beleidsonderwerp, adviezen formuleert.
 c. Combinatie van draagvlak vergroten en kwaliteit verhogen. Kies een combinatie van instrumenten.

4. Wanneer? In welke beleidsfasen geeft u participatie een plaats?
 a. Agendavorming. Inwoners dragen onderwerpen aan voor beleid.
 b. Beleidsvorming. Deelnemers geven advies of denken mee over beleidsalternatieven
 c. Besluitvorming. Gemeentebestuur/ -raad neemt zelf besluit of geeft kader aan waarbinnen beslissingsbevoegdheid wordt gedelegeerd aan bepaalde groep inwoners
 d. Uitvoering. Inwoners denken/doen mee in beleidsuitvoering.
 e. Evaluatie. Inwoners hebben rol in beoordeling van effecten van beleid.
 Burgerparticipatie in de hele beleidscyclus is zelden haalbaar. Maak een keuze voor nadruk op het voortraject (agendavorming en planvorming) of het natraject (uitvoering en evaluatie.) In bijna alle gevallen neemt het bestuur of de raad formeel het besluit.

5. Welke rol en verantwoordelijkheid krijgen de deelnemers?
 a. Ze worden geraadpleegd. Inwoners geven desgevraagd hun mening.
 b. Ze adviseren over beleid. Deelnemers geven beredeneerd advies aan de gemeente.
 c. Ze coproduceren. Deelnemers werken mee aan beleidsalternatieven.
 d. Ze beslissen. Een groep burgers, zoals een wijkraad, neemt besluiten binnen door de gemeenteraad aangegeven kaders.
 De verantwoordelijkheid van inwoners en hun invloed op het beleidsproces neemt toe van a naar d. Daarmee neemt ook de verplichting toe van raad en college om de resultaten mee te wegen in de besluitvorming.

6. Wie? Stel vast welke burgers erbij betrokken moeten worden
 Zijn er randvoorwaarden voor de groepsgrootte?:
 a. Tot 15 deelnemers
 b. Tot 50 deelnemers
 c. Onbeperkt aantal deelnemers
 Stel daarnaast de populatie vast waaruit deelnemers komen. Welke inwoners hebben directe belangen bij het onderwerp? Welke personen of groepen moeten in ieder geval actief worden uitgenodigd om mee te doen? Dit is van belang voor organisatie, werving en publiciteit. Minder direct voor het te kiezen instrument.

7. Wat is de duur van het traject?
 a. Structureel
 b. Incidenteel kortlopend. Variërend van één avond tot ca. twee maanden.
 c. Incidenteel langer lopend. Langer dan twee maanden, maar wel duidelijk begrensd

Welk instrument ?

8. Hoe?
 Bepaal welke werkvorm of combinatie van verschillende instrumenten in uw geval het beste lijkt. Een groot aantal voorbeelden vindt u op de IPP- participatiewijzer.

 Ga naar www.IPP-participatiewijzer.nl en selecteer criteria voor instrumenten en werkvormen.

De vragen en de hierachter gevoegde toelichting zijn bedoeld als hulpmiddel voor beleidsambtenaren die de raad of het college moeten adviseren over het al of niet initiëren van burgerparticipatie bij vorming en uitvoering van gemeentelijk beleid. Aan de hand van vragen stelt u eerst vast of het onderwerp zich leent voor burgerparticipatie en of aan de noodzakelijke randvoorwaarden is voldaan. Is dat niet het geval, dan wordt afgeraden in dit specifieke beleidsproces burgerparticipatie te organiseren.

Is het antwoord op deze vragen wel positief, dan moet vervolgens beredeneerd worden met welk doel (vraag 3), in welk stadium van het beleidsproces (vraag 4), en met welke verantwoordelijkheid (vraag 5) inwoners mee kunnen doen. Bepaal (eventueel) ook het maximum aantal deelnemers (vraag 6), en de duur van het traject (vraag 7). De uitkomsten van de vragen bepalen samen op welke manier inwoners mee kunnen doen (zie vraag 8). Daarnaast moet de populatie worden vastgesteld waaruit eventuele deelnemers komen (zie ook vraag 6).

Het gaat hier niet om een lijst waarop simpel per vraag eenduidig ja/nee of één van de alternatieven kan worden ingevuld. Over het antwoord op elke vraag is discussie mogelijk. Of en hoe burgerparticipatie een plaats moet krijgen in een beleidsproces is altijd een kwestie van afwegingen.

Dit afwegingskader is opgesteld door het Instituut voor Publiek en Politiek en ook te vinden op hun website:

www.IPP-participatiewijzer.nl

Toelichting bij “Afwegingskader burgerparticipatie bij beleid

Vooraf

De aandachtspunten en deze toelichting zijn in de eerste plaats bedoeld als hulpmiddel voor beleidsambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers in raden of staten die zich willen beraden over burgerparticipatie bij de vorming en/of de uitvoering van openbaar beleid. De vragen geven richting aan de argumentatie om inwoners wel of niet mee te laten praten in een beleidsproces. De vragen dwingen om eerst vast te stellen of het onderwerp zich leent voor burgerparticipatie en of aan de noodzakelijke randvoorwaarden in voldoende mate is voldaan. Is dat niet het geval dan is het verstandig om in dit specifieke beleidsproces van burgerparticipatie af te zien.

Is het antwoord op deze voorafgaande vragen wel positief, dan moet beredeneerd worden met welk doel, in welk stadium van het beleidsproces, welke inwoners met welke verantwoordelijkheid op welke manier mee kunnen doen.

De argumentatie om individuele inwoners te mobiliseren om deel te nemen aan beleidsvorming en/of -uitvoering moet goed in elkaar zitten. Burgerparticipatie is geen zaak van ‘baat-het-niet-dan-schaadt-het-niet’. Als het niet juist wordt ingezet of slecht wordt uitgevoerd, werkt het contraproductief en leidt het tot ongewenste effecten. Bezien van hun inbreng, kan ook tot ongewenste effecten leiden: burgers kunnen gefrustreerd raken omdat ze te weinig resultaat zien van hun inbreng of participatiemoe worden wanneer ze regelmatig - en niet alleen door overheden - worden opgeroepen om actief te zijn en mee te praten. Wantrouwen ten opzichte van ‘de overheid’ of ‘de gemeente’ kan worden gevoed, belangen- tegenstellingen worden aangescherpt.

Selectiviteit en zorgvuldigheid bij het inzetten van burgerparticipatie bij beleid is dus geboden.

De afgelopen vijftien jaren zijn er talrijke inleidingen, leidraden, gidsen en handleidingen verschenen over interactieve beleidsvorm burgerparticipatie in beleidsprocessen. Enkele voorbeelden daarvan geven we aan het slot van deze toelichting. Maar weinigen daarvan zijn echt praktisch, beknopt en gericht op de afweging om wel of geen burgers te betrekken bij beleidsvorming. In die lacune wil dit afwegingskader voorzien.

Duidelijk is dat het niet gaat om een simpele afvinklijst waarop per vraag eenduidig ja/nee of een van de alternatieven kan worden ingevuld. Over het antwoord op elke vraag is discussie mogelijk. Het gaat iedere keer om inschattingen van talrijke niet, of nauwelijks meetbare factoren en variabelen. Uiteindelijk spelen natuurlijk ook politieke opvattingen een rol over de verhouding tussen representatieve en meer directe vormen van democratie.

1. Is dit beleidsonderwerp geschikt voor deelname van inwoners aan het maken van plannen voor de oplossing van dit probleem?

Deze vraag gaat aan alle andere vooraf. Als het antwoord hierop negatief is, komt deelname van inwoners aan dit beleidstraject niet meer in aanmerking. Wanneer is een beleidsonderwerp geschikt?

- a. Het beleid moet nog voldoende ruimte bieden voor uiteenlopende opties. Als wet- en regelgeving van hogere overheden, of eerder beleid of regelgeving van de eigen overheid dan wel financiële of andere beperkingen geen mogelijkheden meer geven voor verschillende reële beleidsalternatieven, dan is burgerparticipatie bij dit onderwerp onwenselijk. Meedenkende burgers moeten substantiële keuzen kunnen maken.
- b. Het beleidsonderwerp moet voor individuele inwoners - of tenminste voor een bepaalde categorie daaruit - direct van belang en ook begrijpelijk zijn of minstens begrijpelijk gemaakt kunnen worden. Technisch bestuurlijke onderwerpen zoals relatie tussen raad en college, intern organisatorische als bijvoorbeeld structuur en werking van het ambtelijke apparaat, juridische en/of financiële problemen zijn in het algemeen niet geschikt.

Een beleidsonderwerp is meer geschikt naarmate individuele inwoners - of een bepaalde categorie daaruit - specifieke informatie en/of ervaringskennis erover hebben. Ruimtelijke thema's (r.o., inrichting en beheer openbare ruimte, bouwen, verkeer, natuur en milieu) zijn het meest geschikt. Of thema's uit sociaal beleid (zoals de WMO, werk- en bijstand, welzijnswerk) geschikt zijn, hangt sterk af van het specifieke onderwerp en van de juiste keuze van de categorie inwoners die gevraagd wordt mee te doen.

Bij sectoraal (bv. kunst en cultuur, sport, recreatie) en categoriaal beleid (emancipatie, ouderen, jongeren) vindt participatie primair plaats via belangenorganisaties en adviesraden. Aanvullend kan de betreffende categorie (sportbeoefenaars, gebruikers van kunst- en cultuuraanbod, jongeren, vrouwen, ouderen) gemobiliseerd worden om over een specifiek onderwerp mee te praten of om het beleid voor deze categorie of sector in den brede te ijken.

Ook de ontwikkeling van brede beleidsvisies of toekomstscenario's, die uit hun aard nog heel open en zelden al erg controversieel zijn, zijn geschikt voor burgerparticipatie.

NIMBY

Aparte participatieproblemen geven de 'Prima-maar-niet-hier' (NIMBY) dossiers. In het algemeen geldt dat bij beleidsvorming en besluitvorming over algemeen gewenste, maar in uitvoering en locatie sterk omstreden voorzieningen, burgerparticipatie meer problemen kan geven dan het oplost. Goede voorlichting in de agenda- en beleidsvormingfase is dan essentieel. Heel duidelijk moet worden gemaakt waarom een omstreden voorziening of een infrastructureel werk nodig is en waarom raad/staten en college juist deze locatie / tracé hebben gekozen. In de uitvoering, de handhaving - op het punt van tegengaan van overlast - en bij de evaluatie van dit beleid, kunnen burgers weer een rol krijgen. Inwoners die bij het onderwerp direct betrokken zijn, kunnen meedenken over de manier waarop de overlast kan worden geminimaliseerd. Zij kunnen klachten bijhouden en na een van te voren vastgesteld tijdstip deelnemen aan de evaluatie van de betreffende beleidsbeslissing.

2. Zijn noodzakelijke randvoorwaarden vervuld?

a. Burgerparticipatie neemt, in ieder geval in het voortraject van beleidsvorming, tijd in beslag. Is die tijd ook beschikbaar of heeft besluitvorming zoveel haast dat overwogen inzetten van verschillende vormen van burgerparticipatie niet mogelijk is?

b. Uitdrukkelijk moet vaststaan dat het betreffende bestuur en de volksvertegenwoordiging zich committeren, zowel aan het participatieproces zelf als aan de resultaten ervan. Die commitment blijkt uit het beschikbaar stellen van het noodzakelijke budget, uit de toezegging van bestuurders en volksvertegenwoordigers om waar nodig actief op te treden tijdens het proces en uit het uitgesproken voornemen zowel om de resultaten zwaar in de besluitvorming mee te wegen als om inwoners, deelnemers voorop, te informeren over de manier waarop dat is gebeurd.

c. Het organiseren en begeleiden van burgerparticipatie is arbeidsintensief. Verzekerd moet zijn dat er voldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar kan worden gesteld: zowel vanuit betreffende beleidsafdeling(en), vanuit secretariaat en/of griffie, als vanuit de afdeling communicatie. Uiteraard moet daarnaast de begroting voor externe kosten gedekt zijn, eventueel ook voor het aantrekken van externe deskundigheid.

Essentieel is goede informatie en publiciteit bij burgerparticipatie-projecten. Ambtelijke tijd en budget moet verzekerd zijn om:

- het eigen bestuur en ambtelijke apparaat regelmatig te informeren over het project;
- deelnemers te mobiliseren en te informeren;
- de hele betreffende bevolking (lokaal, regionaal of nationaal) op de hoogte te houden van dit project. Zeker als het gaat om vergroten van draagvlak voor overheidsbeleid, is het noodzakelijk dat iedereen kan weten dat 'de politiek naar de burgers luistert';
- de deelnemers na afloop te informeren over wat er met hun inbreng in de besluitvorming of uitvoering is gedaan. Terugkoppeling van de resultaten door het bestuur naar deelnemers is van het grootste belang voor de legitimiteit van het participatieproces.

Als aan elk van bovenstaande randvoorwaarden niet in voldoende mate is voldaan dan verdient het aanbeveling om van burgerparticipatie af te zien.

3. Waarom burgerparticipatie? Benoem doel van burgerparticipatie in dit beleidstraject

In dit afwegingskader beperken we ons tot het betrekken van burgers bij een beleidsproces. Ook los van deelname aan beleidsprocessen kan een overheid burgerparticipatie bevorderen, bijvoorbeeld door inwoners te stimuleren zelf actief te zijn in het verbeteren van hun buurt of met ideeën te komen voor verhogen van de leefbaarheid van hun woonomgeving.

De twee genoemde doelen van burgerparticipatie bij beleidsvorming en beleidsuitvoering : vergroten van draagvlak (voor niet-populair beleid) en verhogen van kwaliteit van beleid sluiten elkaar natuurlijk niet uit. Vaak worden beide doelen met burgerparticipatie tegelijk nagestreefd. Toch is het nuttig het onderscheid te maken: ze vallen niet samen. Beleidsmaatregelen kunnen heel doeltreffend en efficiënt zijn en toch weinig maatschappelijk draagvlak hebben. Omgekeerd kan weinig omstreden beleid behoorlijk ineffectief en inefficiënt zijn.

Als draagvlakvergroting het hoofddoel is, ligt het voor de hand zoveel mogelijk inwoners te mobiliseren en dus 'open' vormen van participatie te gebruiken: opiniewijzers, stads- of wijkdebatten, voor iedereen toegankelijke bijeenkomsten. Iedereen die wil, moet mee kunnen doen. Bovendien is dan zeer goede communicatie over die participatiemogelijkheden essentieel. Niemand moet kunnen zeggen 'Mij is hierover niets gevraagd'.

Als kwaliteit van beleid het hoofddoel is – Werkt het zoals bedoeld? Sluit het aan bij gedragsroutines van inwoners? Zijn risico's en tegendraadse werkingen in beeld gekomen? – dan komen 'gesloten' vormen van burgerparticipatie meer in aanmerking. Voorbeelden: burgerpanels, burgerfora, burgerjury's. Die vormen maken het mogelijk om hoog gemotiveerde en naar diversiteit geselecteerde inwoners bij elkaar te brengen en die van de nodige informatie te voorzien. Zij krijgen de tijd en de mogelijkheden om het beleidsonderwerp van alle kanten te bespreken en beredeneerd advies uit te brengen. De kans dat dit tot verrijking van beleid leidt is groter dan wanneer iedereen, geïnformeerd of niet, mag meepraten. Het nadeel is dat deze vormen niet zonder meer tot draagvlakvergroting leiden. Iedere inwoner die de beleidsuitkomst niet zint, kan immers zeggen: 'Mij hebben ze niets gevraagd'.

Naast expliciete doelen kan burgerparticipatie andere gewenste neveneffecten hebben. (Over ongewenste neveneffecten hebben we in het 'Vooraf' al iets gezegd.)

Het kan bijdragen aan sociale cohesie omdat uiteenlopende typen burgers met elkaar werken, elkaar leren kennen en mogelijk waarderen. Burgerparticipatie kan een educatief effect hebben. Burgers ervaren iets van de mechanismen en problemen van politieke besluitvorming en ze zullen wellicht meer begrip en waardering krijgen voor het werk van lokale politici en beleidsambtenaren.

4. Wanneer? In welke beleidsfasen geeft u participatie een plaats?

a. Agendavorming. Alertheid van ambtenaren en raadsleden is de belangrijkste bron voor agendavorming. Zij moeten signalen oppikken uit gemeentelijke website, ingezonden brieven en rapportages in lokale pers, (pogingen tot) burgerinitiatieven en acties. Continue-onderzoek (leefbaarheidsbarometer) en gerichte enquêtes kunnen hierop aanvullen.

b. Beleidsvorming. Vooral bij beleidsonderwerpen waar ervaringsdeskundigheid en het beoordelen van kwaliteit van de directe woonomgeving een belangrijke rol spelen, ligt deelname aan beleidsvorming door inwoners voor de hand. Die participatie vereist wel dat burgers nogal wat tijd willen investeren. Zij moeten, meestal over een periode van enkele maanden, een aantal dagdelen (vaak avonden) vrij willen maken. Daarnaast stelt deelname in deze fase eisen aan het vermogen om informatie te verwerken en in groepen te kunnen werken. Methoden zijn hier bijvoorbeeld: een afwisseling van enkele gezamenlijke bijeenkomsten met werken in kleinere groepen (werkgroepen of -ateliers), consensusconferentie of burgerforum.

c. Besluitvorming. In uitzonderlijke gevallen beslissen burgers zelf binnen door de raad vastgestelde beleidskaders. Zie de toelichting bij 5d.

d. Uitvoering. Bij de uitvoering van beleid worden vaak nog allerlei schijnbaar kleine, maar voor betrokken inwoners belangrijke beslissingen genomen. Details in de uitvoering van herinrichting en onderhoud van openbare ruimte, in de uitvoering van sociaal, sectoraal of categoriaal beleid maken voor burgers het verschil tussen acceptabel of zelfs goed beleid en

gemeentelijk prutswerk. Vooral aan het tijdig uitvoeren van plannen en het handhaven van regels ontbreekt het vaak. Juist in de uitvoering en de evaluatie van beleid zouden inwoners vaker moeten worden betrokken. Klankbordgroepen, semipermanente burgerpanels, schouw en buurtgesprekken, zijn hier voorbeelden van geëigende instrumenten.

e. Evaluatie. Daarvoor geldt hetzelfde als hierboven. Niemand beter dan inwoners kan beoordelen of beleid dat voor hen werd gemaakt, ook werkt zoals bedoeld. Evaluatie is sowieso een ondergeschoven kind in beleidsprocessen, maar als in één fase burgerparticipatie op haar plaats is dan in deze. Naast bovengenoemde instrumenten kunnen ook enquêtes gebruikt worden om te weten hoe beleid voor burgers uitpakt.

5. Welke rol en verantwoordelijkheid krijgen de deelnemers?

De mate van invloed die deelnemers aan burgerparticipatie in een beleidsproces krijgen wordt wel voorgesteld als een participatieladder. Het gaat dan ook om de verantwoordelijkheid die burgers krijgen, of anders gezegd om de rol die ze spelen.

Een besluit hierover is van belang 1) omdat het bepaalt in hoeverre raad of college gehouden zijn de uitkomst te volgen en 2) omdat het de methode van participatie (mede) bepaalt. Hier beperken we ons tot vier min of meer duidelijk te onderscheiden verantwoordelijkheden oftewel rollen van de deelnemers.

a. Raadplegen. De gemeente vraagt inwoners om hun mening, hun opvattingen of visie op bepaalde beleidsonderwerpen. De burgerrol is dus die van informant. Die wordt vervuld bijvoorbeeld door deelname aan enquêtes, invullen van opiniewijzers of geven van reacties via internet. De deelname is relatief kort en weinig inspannend, de verantwoordelijkheid is licht. De vrijheid van ‘de politiek’ om de resultaten te gebruiken is relatief groot.

b. Adviseren. Inwoners krijgen informatie over een beleidsonderwerp, overleggen daarover en komen tot een advies aan raad of gemeentebestuur over dat onderwerp. De rol van de burgers is dus die van adviseur. Instrumenten hiervoor zijn bijvoorbeeld adviesraden, burgerconferenties, consensusconferenties, burgerpanels, burgerfora, burgerjury's.

Deelname vergt een redelijke tijdsinvestering van burgers; bij adviesraden zelfs een erg substantiële. Deelnemers nemen een duidelijke verantwoordelijkheid: ze zijn aanspreekbaar op hun advies. Raad of college kunnen weliswaar (een deel van) het advies naast zich neerleggen, maar ze zijn wel gehouden uitvoerig te beargumenteren ten opzichte van de deelnemers waarom ze dat doen.

c. Coproductie. Inwoners nemen deel aan de beleidsvorming. Samen met beleidsambtenaren en eventueel externe deskundigen werken ze beleidsvoorstellen uit. De rol van de deelnemende burgers lijkt op die van beleidsambtenaar. Deelnemers investeren relatief veel tijd en ze nemen ook hier een duidelijke verantwoordelijkheid: ze zijn (mede-) aanspreekbaar op de geleverde voorstellen/plannen. Een financiële vergoeding voor hun inspanningen is te overwegen. De methode bestaat meestal uit een reeks bijeenkomsten, afwisselend met alle deelnemers en in kleinere werkgroepen of werkateliers. Excursies, presentaties geven, actief informatie vergaren, maken vaak deel uit van de werkwijze. ‘De politiek’ moet het resultaat zwaar mee laten wegen in besluitvorming en veel aandacht geven aan terugkoppeling naar de deelnemers van het effect van hun inbreng.

d. Burgers beslissen. Inwoners nemen zelf beslissingen binnen het kader dat de raad geeft. Dat is het geval bij referenda en bij territoriale delegatie van raadsbevoegdheden aan deelraden, wijk- of dorpsraden of functionele delegatie aan sector of categorale raden. Soms spreekt men ook wel van beslissingen van burgers als buurt-, dorps- of wijkbewoners zelf bestemmingen mogen geven aan een buurt-, dorps- of wijkbudget. De raad geeft dan gecontroleerd en onder strikte voorwaarden bevoegdheden aan een groep burgers. Vanzelfsprekend moet dan representativiteit (in de zin van gelegitimeerde vertegenwoordiging), verantwoording en controle, goed zijn geregeld.

6. Wie? Stel vast welke burgers erbij betrokken moeten worden

Zijn er randvoorwaarden voor de groeps grootte? Dit hangt samen met het doel van participatie (open of gesloten werkvorm) maar uiteraard ook met kosten en tijd. De grootte

van de groep is als criterium vooraf minder belangrijk dan de overige criteria. De groeps grootte volgt ook uit de ander criteria.

Zeer belangrijk is de vaststelling uit welke populatie de deelnemers in de eerste plaats komen. Afhankelijk van het beleidsonderwerp moet worden besloten welke inwoners worden uitgenodigd hierover mee te praten. Dat lijkt eenvoudiger dan het is. Als het onderwerp de herinrichting van een plein is met woningen, winkels en kantoren en de raad heeft besloten burgers te laten meedenken, wie mogen dan meedoen? Alleen direct omwonenden, ondernemers en werknemers aan het plein? Alle bewoners en ondernemers in de buurt rond het plein? Iedereen in de wijk of het stadsdeel waarin het plein ligt? Alle inwoners van de gemeente? In elke beslissing daarover zit impliciet een oordeel over de verschillende belangen van uiteenlopende categorieën burgers bij het onderwerp. In dit soort gevallen is te overwegen om verschillende participatievormen te gebruiken voor verschillende categorieën burgers: hoe kleiner het directe belang hoe minder invloedrijk de participatievorm. (Zie ook bij punt 5.)

Bij categoriaal en sectoraal beleid moet worden vastgesteld op welke manier welke specifieke categorieën burgers worden gemobiliseerd en wat de rol is van verenigingen en organisaties die actief zijn op het betreffende gebied.

Bij de meeste vormen van burgerparticipatie is het erg nuttig om voor participatiebijeenkomsten bepaalde inwoners actief te benaderen. Sleutelfiguren in een buurt of wijk, deskundige burgers, vertegenwoordigers van relevante belangenorganisaties, moeten zoveel mogelijk persoonlijk worden uitgenodigd om op bijeenkomsten een inbreng te leveren.

7. Wat is de duur van het traject

Er zijn onderwerpen waarover de gemeente regelmatig advies wil van haar inwoners. Vaak wordt deze rol vervuld door raden voor specifieke onderwerpen als sport en ouderenbeleid. De samenstelling van deze raden is meestal geen afspiegeling van de bevolking maar dat is dan niet erg. Ook voor meer algemene onderwerpen kunnen bestuur of ambtenaren te rade gaan bij de inwoners. Burgerfora of digipanelen zijn dan goede voorbeelden.

Bij specifieke participatietrajecten moet van tevoren worden vastgesteld wat de gewenste of maximale duur van een traject is. Dit hangt af van het onderwerp maar zeker ook van de beschikbare tijd.

8. Hoe? Keuze van methoden en instrumenten

We hebben in verschillende verbanden al een aantal instrumenten of methoden genoemd. Met name het onderscheid tussen instrumenten voor 'open' en 'gesloten' participatie is van belang. (Zie onder 3.) Verder onderscheiden instrumenten en methoden zich vooral naar de functie die ze hebben: als middel om meningen te peilen, als middel om burgers mee te laten denken over beleidsalternatieven, als middel om burgers beleidsuitvoering te laten monitoren en evalueren.

Op deze site kunt u methoden/instrumenten vinden gerangschikt naar:

- Doel. Gaat het vooral om draagvlak vergroten? Primair om kwaliteit van beleid te verhogen? Of is het doel niet zozeer deelname aan beleid, maar het activeren van inwoners of het versterken van sociale cohesie? Of bent u eigenlijk alleen op zoek naar instrumenten om opvattingen/ideeën van burgers op te sporen?

- Beleidsfase. Sommige methoden/instrumenten lenen zich bij uitstek voor participatie bij agendavorming, andere voor vooral voor beleidsvorming, voor deelname aan de uitvoering of de evaluatie van beleid;

- Mate van invloed. Hier gaat het om de verantwoordelijkheid oftewel de rol van de deelnemers: geven ze alleen hun mening? Geven ze een beredeneerd advies? Werken ze mee aan planvorming of nemen ze tot op zekere hoogte zelf beslissingen?

- Groeps grootte: voor welke omvang van groepen deelnemers zijn bepaalde methoden/instrumenten geschikt?

- Duur van werkvormen. Sommige methoden/instrumenten zijn min of meer structureel, andere zijn incidenteel en kunnen dan langer dan wel kort duren.

Of de gemeente bij het gebruik van bepaalde methoden en instrumenten externe deskundigheid nodig heeft, hangt af van 1) de deskundigheid die in het gemeentelijk apparaat voorhanden is om zelf burgerparticipatieprocessen te ontwerpen, te organiseren en te begeleiden, 2) de tijd die ambtenaren daarvoor vrij kunnen maken en 3) de behoefte aan de autoriteit of de onpartijdigheid van een externe partij bij dit specifieke beleidsproces. ('De witte jas' kan belangrijk zijn.)

Representativiteit

Vaak worden er vragen gesteld, vooral door degenen die het resultaat van een participatieproject niet zint, bij de 'representativiteit' van de deelname aan burgerparticipatie. N.B. Het gaat dan om representativiteit als 'afspiegeling' van de bevolking, niet als 'vertegenwoordiging'. (Bij de afspiegeling van de raad worden meestal minder vragen gesteld.)

Statistische representativiteit wordt bij burgerparticipatie inderdaad zelden bereikt. Maar het is de vraag of dat wel van groot belang is. Kwalitatieve representatie is belangrijker: per doelstelling of per project moet beredeneerd worden wat de wenselijke samenstelling van het deelnemersveld is. Aandachtspunten daarbij zijn:

- is de spreiding naar relevante criteria groot genoeg (zoals sekse, leeftijd, sociaal-economische status, opleidingsniveau, woonplaats, situatie huishouden e.d.);
- zijn alle betrokken belangen bij dit onderwerp vertegenwoordigd?
- hebben deelnemers ervaring met, deskundigheid over of minstens betrokkenheid met het onderwerp?

Bijlage III Wat staat er in de participatieparagraaf ?

In de participatieparagraaf staan twee vragen centraal. Leent het onderwerp zich voor participatie en zo ja welke vorm van participatie wordt toegepast? Deze twee vragen worden beantwoord met behulp van het afwegingskader / de checklist uit stap 2 in hoofdstuk 3. Het resultaat daarvan wordt in de participatieparagraaf beschreven.

Elke bestuursopdracht bevat voortaan een Communicatie- en participatieparagraaf. De raad of het college neemt met het vaststellen van die bestuursopdracht tegelijkertijd ook een besluit over de participatie. Een participatieparagraaf bevat informatie over het participatietraject en de verantwoording voor de gemaakte keuzes. In deze paragraaf wordt op basis van de stappen 1 en 2 van hoofdstuk 3 van de nota, alsmede de kaders zoals die in hoofdstuk 2 daarvan zijn beschreven, een beargumenteerd advies gegeven over het al dan niet toepassen van burgerparticipatie

De participatieparagraaf moet de volgende onderwerpen in kaart brengen:

- Doel van het participatietraject
- het niveau van participatie volgens de participatieladder
- Wie is aanspreekpunt bij de gemeente ?
- Wat staat er wel en wat niet ter discussie ?
- Wie zijn de participanten?
- Helderheid over de stappen/planning van het proces, inclusief tussentijdse resultaten en wijze van informatieverstrekking.
- Financiering communicatie & participatie (inclusief eventuele wijze van ondersteuning van de deelnemers).
- Welke werkvorm wordt toegepast
- Wijze van terugkoppeling naar de doelgroepen en betrokken partijen ná de participatie.
- Motivatie van de gemaakte keuzes.
- Is inspraak volgens de Inspraakverordening onderdeel van het proces?

NB: als gekozen wordt om af te zien van participatie voor het betreffende onderwerp, dan is dit beschreven in de participatieparagraaf, uiteraard voorzien van goede argumenten. Tijdens het opstellen van een participatieparagraaf moeten we vanaf het begin kijken naar de mogelijkheden. Het blijft zoeken naar de juiste vorm van participatie, de relevante doelgroep en de juiste toon om helder te communiceren. Het gaat om maatwerk per onderwerp.

Bij het opstellen van de participatieparagraaf, als ook de concrete vormgeving van het participatieproces, wordt als hulpmiddel gebruik gemaakt van het CLEAR-model, een zelfanalyse instrument voor participatie Nederlandse gemeenten. Zie daarvoor bijlage IV.

Terugkoppeling concept op beoogde participanten

Organisaties die als beoogd participant worden genoemd in de participatieparagraaf, worden in de gelegenheid gesteld om binnen een met hen af te spreken termijn te reageren op de concept bestuursopdracht.

Publicatie en mogelijke uitbreiding kring van participanten

Nadat de bestuursopdracht met de daarin opgenomen participatieparagraaf is vastgesteld, wordt deze gepubliceerd, met in elk geval vermelding van het onderwerp, niveau van participatie, wat er wel en wat er niet ter discussie staat, de kring van participanten en wie er voor de gemeente als aanspreekpunt optreedt. In de publicatie wordt aangegeven dat eventuele andere geïnteresseerden zich binnen twee weken kunnen melden bij de betreffende beleidsadviseur of projectleider, waarbij in overleg kan worden bepaald of hij/zij kan deelnemen aan het participatieproces. Bij verschil van opvatting daarover beslist het college.

Bijlage IV Het CLEAR model als hulpmiddel voor het opzetten van een participatietraject.

Noties voor participatienota's? is een verkennende analyse naar lokale participatiedocumenten in 31 Nederlandse gemeenten.

Onderzoekers van de Universiteit van Tilburg hebben in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken een onderzoek naar 31 participatienota's van gemeenten gedaan. Hoe verwoorden gemeenten hun visie op burgerparticipatie in een openbaar beleidsdocument? Het doel van de opdracht is om inzicht te krijgen in de kwaliteit van burgerparticipatienota's. Om hiertoe te komen zijn inzichten uit de wetenschappelijke literatuur over participatie en democratie gebruikt. Het CLEAR instrument (Stoker et al. 2006) is hiervoor gebruikt.

Het CLEAR model

De afgelopen jaren hebben verschillende onderzoeken bijgedragen aan de kennis over de bevorderende omstandigheden voor burgerparticipatie. Het zogenaamde CLEAR model, zoals dat is ontwikkeld door Stoker, Lowndes en Pratchett (2006) combineert resultaten uit eerdere onderzoeken en biedt een recent en helder overzicht van bevorderende omstandigheden voor burgerparticipatie in de lokale context.

Dit model gaat uit van vijf verschillende elementen van participatie:

Can do – kunnen burgers participeren, dat wil zeggen, zijn zij competent, hebben zij zelf genoeg capaciteiten om te participeren; spreken ze bijvoorbeeld de taal?

Like to – willen burgers participeren; dat wil zeggen: zien burgers voor zichzelf voldoende redenen of nut om zich in te spannen, zijn zij gemotiveerd?

Enabled to – worden burgers in staat gesteld om te participeren, dat wil zeggen wordt hun de mogelijkheid geboden om te participeren, krijgen zij de kans?

Asked to – worden burgers gevraagd om te participeren: is er een externe positieve stimulans tot participatie?

Responded to – wordt er naar burgers teruggekoppeld, over zowel de inhoud als het proces?

Opvallend aan deze vijf elementen is dat het steeds gaat om 'werkwoorden', waarmee voorwaarden worden gesteld voor participatie. De onderdelen veronderstellen een zekere mate van (inter)actie. Naast de vijf onderscheiden elementen hebben de ontwikkelaars van dit model ook nog een andere boodschap. Het acroniem CLEAR impliceert dat de vijf onderdelen 'helderheid' en 'duidelijkheid' (moeten) geven over participatie. Het is daarnaast belangrijk te beseffen dat de vijf elementen samenhangen. Het model is dus niet zozeer een ideaaltype, maar veeleer een instrument om te controleren of de participatie passend is en aansluit bij de lokale context.

Voor praktische doeleinden kan het model zowel een instrument zijn dat vooraf gebruikt wordt om een participatietraject op te zetten, maar kan tevens dienen als evaluatie-instrument om participatie achteraf te beoordelen.

Bron: 'Noties voor participatienota's?' Ministerie van Binnenlandse Zaken, mei 2010, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2010/07/08/noties-voor-participatienota.html>

Zie met name de pagina's 27 en 28 uit genoemd brondocument.

Bijlage V Overzicht brondocumenten en geraadpleegde literatuur

1. Coalitieprogramma's B/E/L 2010-2014
2. Collegeprogramma's B/E/L 2010-2014
3. Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht BEL-gemeenten Cap Gemini maart 2010
4. Criteria bestuurskracht / memo Hiemstra & De Vries 2008
5. Nederlandse code voor goed openbaar bestuur, BZK 2009
6. Burgerservicecode, Burgerlink / BZK
7. Inspraakverordeningen B/E/L 2008
8. Rapport Nationale Ombudsman "we gooien het de inspraak in" sept. 2009
9. Burgerparticipatie in de WMO; handreiking VNG 2003
10. De raad en burgerparticipatie VNG/BZK 2010
11. Noties voor participatienota's VNG/BZK 2010
12. Bouwstenen participatienota, Instituut voor Publiek en Politiek
13. de burgemeester als hoeder van de democratie VNG/BZK 2010
14. Naar Buiten, spoorboekje burgerparticipatie voor raad en college VNG/BZK 2010
15. 2010: Kiezen voor eParticipatie, Burgerlink
16. Burgerjaarverslag nog steeds verplicht? Vraag/antwoord VNG helpdesk dec. 2010
17. A-3 jaarplan 2011 BEL Combinatie

Er is daarnaast gebruik gemaakt van diverse praktijkvoorbeelden van gemeentelijke nota's, zoals deze zijn gepubliceerd door de VNG via www.vng.nl/burgerparticipatie

Overige relevante websites:

www.nationaleombudsman.nl

www.ipp-participatiewijzer.nl/

www.participatieportal.nl

www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/democratie-en-burgerparticipatie

www.burgerlink.nl